



Universidade do Minho
Escola de Direito

Isaura Francisca Camacho de Campos Silva

**O papel do juiz como garante do acesso à
informação administrativa ambiental**





Universidade do Minho

Escola de Direito

Isaura Francisca Camacho de Campos Silva

**O papel do juiz como garante do acesso à
informação administrativa ambiental**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito da União Europeia

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Carlos Abreu Amorim

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Das pessoas que me acompanharam nesta demanda e sem desprimor para nenhuma das outras, tenho infinita gratidão a endereçar

à Alexandra Félix, pela amizade inestimável com que sempre me ampara,

ao Pedro Araújo, por ser o porto seguro de todas as minhas inquietações,

ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão, por me transmitirem amor incondicional em tudo o que fazem. É, primeiro que tudo, a vocês que devo isto.

A todos e a toda a minha família, obrigado por me fazerem feliz e capaz.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

O PAPEL DO JUIZ COMO GARANTE DO ACESSO À INFORMAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

RESUMO

Na base do presente estudo está a intenção de analisar o papel do juiz português, na qualidade de juiz funcionalmente europeu, como garante do acesso à informação administrativa ambiental em Portugal. Focamos, portanto, dentro da temática mais ampla do acesso à informação administrativa, uma matéria mais específica, a do acesso à informação (administrativa) ambiental.

Pretende-se chamar à colação o caminho percorrido pelos Tribunais, designadamente o TJUE e os Tribunais nacionais portugueses, para dar resposta à seguinte pergunta: de que forma o juiz português, no contexto do seu poder-dever de exercício da atividade jurisdicional e enquanto juiz funcionalmente europeu, tem vindo a contribuir para a criação e avanço de um quadro jurídico nacional de acesso à informação administrativa ambiental em Portugal? Para este fim, escolhemos repartir a investigação em duas partes.

A primeira parte ocupa-se do acesso à informação administrativa ambiental à luz da jurisprudência do TJUE, segmento onde se enaltece o acentuado cunho jurisprudencial pelo qual é conhecido o Direito da União Europeia, área na qual assenta esta dissertação, e de onde decorrem orientações, relativas à aplicação deste direito, para o juiz nacional. Neste âmbito, damos a conhecer a Convenção de Aarhus, em especial o seu primeiro pilar, utilizando-a como padrão de referência para a apreciação da Diretiva 2003/4/CE. Além da análise jurisprudencial, averiguamos, paralelamente, sobre a conformidade entre estes dois instrumentos.

A segunda e última parte aborda o acesso à informação administrativa ambiental à luz da jurisprudência portuguesa. Para tal, procedemos à exposição do regime de acesso à informação administrativa ambiental vigente em Portugal, o qual é também submetido ao trabalho de apuramento da conformidade com os diplomas internacional e unionista referidos. Desta forma, descobre-se sobre a contribuição do juiz português no que tange ao acesso à informação administrativa ambiental em Portugal, atendendo à coerência do regime jurídico português com a legislação europeia, onde se insere sempre o juiz português, também ele aplicador de direito europeu.

Palavras-chave: ambiente, direito de acesso à informação, informação administrativa, informação ambiental, juiz.

THE ROLE OF THE JUDGE AS GUARANTOR OF THE ACCESS TO ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE INFORMATION

ABSTRACT

The basis of this study is to analyse the role of the Portuguese judge, in his capacity of an ordinary judge of European law, as guarantor of the right of access to environmental administrative information in Portugal. Therefore, we focus, within the broader theme of access to administrative information, a more specific matter, that of the access to (administrative) environmental information.

We intend to call attention to the path taken by the Courts, namely the CJEU and the Portuguese national Courts, to answer the following question: in what way has the Portuguese judge, within the context of his power-duty to practice jurisdictional activity and as an ordinary judge of European law, been contributing to the creation and development of a national legal framework for the right of access to environmental administrative information in Portugal? To this end, we chose to divide this investigation into two parts.

The first part deals with the access to environmental administrative information considering the CJEU jurisprudence, a section that praises the accentuated jurisprudence by which the European Union Law, the area on which this dissertation is based, is known, and from which emerges guidelines for the national judge, regarding the application of this right. In this context, we present the Aarhus Convention, especially its first pillar, using it as a standard reference for the assessment of the Directive 2003/4/EC. In addition to the jurisprudential analysis, we investigate, in parallel, the conformity between these two instruments.

The second and last part addresses the access to environmental administrative information in the light of Portuguese jurisprudence. To this end, we present the current Portuguese regime of access to environmental administrative information, which we also submit to the verification of conformity with the referred international and unionist diplomas. Thus, we unveil the Portuguese judge contribution regarding the right of access to environmental administrative information in Portugal, given the coherence between the Portuguese legal regime and the European law, where this judge is always inserted, as he also applies European law.

Keywords: environment, right of access to information, administrative information, environmental information, judge.

ÍNDICE

SIGLAS E ABREVIATURAS	ix
ENQUADRAMENTO.....	11
PARTE I – O acesso à informação ambiental à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia	21
1. A transparência em matéria ambiental e o direito de acesso à informação sobre ambiente	22
2. A Convenção de Aarhus	26
2.1. O primeiro pilar: o acesso à informação sobre ambiente	42
2.1.1. Artigo 4.º – Acesso à informação ambiental (dimensão passiva)	44
2.1.2. Artigo 5.º - Recolha e divulgação da informação ambiental (dimensão ativa)	54
2.2. Considerações sobre o regime de acesso à informação sobre ambiente	62
3. A Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003	65
3.1. Âmbito de aplicação pessoal na vertente ativa - “Público” e “requerente”	67
3.2. Âmbito de aplicação pessoal na vertente passiva - “Autoridade pública”	68
3.3. “Informação sobre ambiente”	82
3.4. O acesso à informação sobre ambiente mediante pedido	93
3.4.1. Exceções	98
3.4.2. Taxas de acesso	116
3.5. O acesso à justiça e a divulgação de informação sobre ambiente	120
3.6. Considerações sobre a interpretação da Diretiva 2003/4/CE pelo TJUE	124
PARTE II - O acesso à informação ambiental à luz da jurisprudência portuguesa	129
1. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal	130
2. A Lei portuguesa de acesso à informação administrativa ambiental	133
3. O regime da Lei n.º 26/2016 e o contributo da CADA	136
4. Leis do contencioso administrativo relevantes.....	158

5. Jurisprudência portuguesa	160
CONCLUSÕES	175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181
JURISPRUDÊNCIA	185
LEGISLAÇÃO	188
OUTROS	192

SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
- CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
- CC – Código Civil
- CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
- Cfr. – conferir/confrontar
- cit.* – citado
- coord. – coordenação
- CPA – Código do Procedimento Administrativo
- CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- eds. – editores
- ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
- ibid. – ibidem
- id. – idem
- LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
- LBA – Lei de Bases do Ambiente
- n.º – número
- ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- ONGA – Organizações Não Governamentais de Ambiente
- ONU – Organização das Nações Unidas
- org. - organização
- p./pp. – página/páginas
- PRTR – Pollutant Release and Transfer Registers
- RAIA – Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos
- RCP – Regulamento de Custas Processuais
- ss. – seguintes
- STA – Supremo Tribunal Administrativo
- TAC – Tribunal Administrativo de Círculo
- TC – Tribunal Constitucional
- TCA – Tribunal Central Administrativo

TCE – Tratado que institui a Comunidade Europeia

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TG – Tribunal Geral

TJ – Tribunal de Justiça

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNECE, CEE/ONU – United Nations Economic Commission for Europe, Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa

vol. – volume

vs. – versus

ENQUADRAMENTO

“Are we evil? No, of course not. People keep doing what they do because the vast majority doesn’t have a clue about the actual consequences of our everyday life, and they don’t know that rapid change is required. We all think we know and we all think everybody knows, but we don’t. Because, how could we?”¹

1) A satisfação das nossas necessidades foi, ao longo dos tempos, sendo feita à custa da sobre-exploração dos recursos naturais do planeta², em prole de um desenvolvimento orientado para a melhoria de vida, mas cujos efeitos colaterais se assumem, cada vez mais, e em maior escala, na direção da incapacidade de regeneração da Terra. Num efeito bola de neve mais veloz do que acreditamos ser possível, isto mais não significa do que a sua destruição. Por isto, proteger o ambiente apresenta-se como uma demanda humana, particularmente no que diz respeito ao desafio de preservar a qualidade de vida e de não comprometer a capacidade de satisfação das necessidades das gerações futuras.

A poluição, a diminuição da camada de ozono, as alterações climáticas, a escassez de recursos, a perda da biodiversidade, as catástrofes naturais, entre muitos outros cenários preocupantes que nos assolam os tempos, são, hoje, mais do que nunca, uma artilharia de fenómenos impossível de ser ignorada. Igualmente impossível é circunscrevê-la no espaço, ou não estivéssemos nós em face de uma perene e “inevitável propensão para a «mundialização» dos problemas ambientais”³. Tal conjuntura é repercussão da ausência de fronteiras que caracteriza a Mãe Natureza. É inexecuível confinar os problemas ambientais aos locais em que estes surgem. Numa ótica mais corriqueira, isto mais não significa do que: as nossas práticas quotidianas influenciam e condicionam a vida diária de pessoas e animais do outro lado do planeta.

Foi esta consciência de “mundialização”, aliada à convicção das pessoas, cada vez mais asseverada, da necessidade de preservar o ambiente, quer a nível nacional, quer internacional, que fez o mesmo ganhar a veste de um bem digno de tutela jurídica e não apenas de mero interesse social.⁴ A

1 GRETA THUNDBERG, “The disarming case to act right now on climate change”, in TEDxStockholm, 2018, disponível em https://www.ted.com/talks/greta_thunberg_the_disarming_case_to_act_right_now_on_climate, última consulta a 12.01.2021.

2 Cfr. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, in e-Pública, vol. 4, n.º 3, 2018, p. 122.

3 JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., Introdução ao Direito do Ambiente, Universidade Aberta, Lisboa, 1998, p. 25.

⁴ Cfr., ibid.

incerteza que caracteriza a questão ambiental encontra no Direito uma espécie de anunciante dos caminhos que devem ser percorridos em direção à proteção do ambiente. Sobre esta proteção e o papel do Direito na mesma, Maria da Glória Garcia desenvolve uma importante reflexão que o coloca lado a lado com as ciências, a economia, a ética e a política.⁵ A autora identifica “o ambiente como problema da vivência comunitária”⁶ e a necessidade urgente da intervenção de *todos*, cada um na área específica do seu saber e do seu conhecimento e sem descuidar o saber do outro.⁷

Porque a incerteza e a imprevisibilidade são, além de constantes da vida, características inerentes ao ambiente, esse agir impreterível e o correspondente resultado também se vêm incertos. Na senda ambiental, toda e qualquer intervenção nunca será “(...) evidente ou indiscutível. Será sempre uma intervenção, em virtude da rede de interações não previsíveis em que se insere.”⁸ Neste contexto, “o [D]ireito e a sua estrutura coerciva” surgiram como a “(...) via que legitima as ações dirigidas a eliminar danos, pela antecipação do risco. Através da lei, o Direito torna-se o meio por excelência de alteração de comportamentos arriscados e, logo, potencialmente geradores de danos.”⁹ O Direito emerge como a “resposta cultural possível”¹⁰ face aos problemas ambientais, sem que quaisquer garantias de sucesso sejam asseguradas.

O facto de a tutela do ambiente não poder ser concebida de forma absoluta é acompanhado da circunstância do próprio conceito de ambiente ser carregado de relatividade. Na realidade, é pouco surpreendente anunciarmos que *(meio) ambiente* é um conceito de controversa circunscrição. Sobre o *quid* que se deve tutelar, a doutrina divide-se. Por um lado, uma conceção ampla de ambiente, que reúne os bens naturais (como o ar, a água, a flora e a fauna) e os bens fruto da intervenção humana (como o património monumental e natural e a paisagem), por outro, uma conceção restrita que “reduz” o ambiente apenas ao conjunto dos recursos naturais.¹¹ Estas duas conceções coincidem largamente com o que José Joaquim Gomes Canotilho designou de *pré-compreensões* do Direito do Ambiente.¹² Respetivamente, uma visão antropocêntrica, de acordo com a qual se deve salvaguardar a Natureza por esta constituir um bem para o Homem, isto é, a valoração do ambiente consoante a sua capacidade de

⁵ A obra de MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, assenta numa análise da relevância da ecologia, da técnica, da ética, da economia, da política e, do Direito, para a protecção do ambiente.

⁶ MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, cit., p. 36.

⁷ Cfr., *ibid.*, p. 14.

⁸ *Ibid.*, p. 369.

⁹ *Ibid.*, p. 371.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., pp. 21 e 22, e CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2005, pp. 14-16.

¹² JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., p. 21.

aproveitamento e utilidade para a vida humana, e uma visão ecocêntrica, à qual corresponde, não um olhar instrumental da Natureza mas o entendimento desta como uma realidade por si só merecedora de tutela, à qual corresponde uma “consideração valorativa do Homem enquanto parte integrante da Natureza”¹³.

Tais perspetivas reconduzem-se à questão intrincada de saber se o ambiente deve ser protegido por ser um bem para o Homem ou por ser um bem em si mesmo. A resposta a esta pergunta está longe de ser linear.

Como iniciámos esta exposição a mencionar a imperatividade da proteção do ambiente para a preservação da qualidade de vida e para o garante da capacidade de satisfação das necessidades das gerações futuras, uma interpretação na direção de uma visão utilitarista pura poderia ser deduzível. Mas a verdade é que facilmente se adivinha que uma visão tão redutora do mundo seria inoperativa, como é, aliás, qualquer visão quando exercida de forma extremada. Dessarte, defendemos uma alternativa não radical, um entendimento moderado que reconhece o papel privilegiado do Homem no planeta, mas que reivindica que esse papel o investe de um especial dever de preservação do meio ambiente, que não o obsta, de todo, à utilização responsável dos recursos naturais.¹⁴ Esta é uma ideia assente na necessidade de promoção de uma “ética de responsabilidade ambiental”, que encarna “uma atitude de humildade perante a dádiva da Natureza”.¹⁵

Não obstante, o conceito de ambiente incorpora uma pluralidade de sentidos e qualquer tomada de perspetiva relativa à sua tutela nunca será totalmente homogénea nem desprovida de desafio, dada a amplitude da realidade que se pretende integrar na problemática ambiental.¹⁶ A conceção de ambiente vigente no direito Internacional, no direito da UE e no direito nacional português, insurge, por isso, ampla.¹⁷

Enquanto bem jurídico, o ambiente reúne uma dimensão individual e uma coletiva. Nele se articula uma dimensão social, por constituir um bem do interesse coletivo, com uma transcendência referente aos interesses individuais que este acomoda.¹⁸ Isto é, constitui um valor para a comunidade jurídico-politicamente organizada no âmbito da prossecução do interesse público, alicerçado numa tutela objetiva onde o Estado está adstrito à tarefa de proteção do ambiente, mas é também um direito subjetivo

¹³ JOSÉ CUNHAL SENDIM, *Responsabilidade civil por danos ecológicos. Da reparação do dano através da restauração natural*, Coimbra, 1998, p. 94 apud CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, cit., p. 14.

¹⁴ Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, cit., pp. 19, 21, 32 e 33.

¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶ Cfr. FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 120 e 121.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 120-123.

¹⁸ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., p. 26.

de todo e qualquer cidadão, ao qual corresponde uma tutela subjetiva de titularidade individual. E, jamais um caráter anula o outro, ao invés, coexistem irredutivelmente.¹⁹

Por ser nosso intuito levar esta dissertação por caminhos ambientais, pretensão que justificamos, desde já, além do que já viemos dizendo, com a máxima de Michael Köpfer: “Der Umweltschutz hat Zukunft, weil es ohne Umweltschutz keine Zukunft geben wird”²⁰, isto é, de que o Direito do Ambiente tem futuro, porque, sem ele, não haverá qualquer futuro, lançamo-nos, desta forma, no enquadramento desta investigação dentro do Direito do Ambiente. Este emerge então do fomento da consciência ambiental e procura, enquanto sistema normativo direcionado para a preservação do meio ambiente, o equilíbrio entre a desenfreada “sede do progresso e a contenção necessária”²¹ dada a finitude dos recursos. Por expressão de Fernando dos Reis Condeso, “o [D]ireito vem combater a agressão ao ambiente para salvar o homem da devolução natural da sua agressão”²².

A autonomização dogmática do Direito do Ambiente, enquanto “novo” ramo do [D]ireito, tem vindo a ser aprimorada ao longo destes últimos séculos. Mas, arriscamo-nos a afirmar que os desafios da proteção jurídica do ambiente estão hoje para além das iniciais necessidades de regulação e a caminhar em direção a uma, muito precisa, “renovação dogmática do próprio Direito”. Isto porque, a proteção do ambiente influencia e “desafia a maneira de estar do Direito, o modo de pensar o Direito e de imaginar e praticar o Direito”²³. Na realidade, o Direito do Ambiente, desde início, implicou uma nova forma de olhar o Direito. Diogo Freitas do Amaral afirmou que o Direito do Ambiente é o “primeiro ramo do Direito que nasce, não para regular as relações dos homens entre si, mas para tentar disciplinar as relações do Homem com a Natureza”²⁴. Todavia, a evolução da problemática jurídica coloca hodiernamente não só a atenção no que “*o jurídico faz para a proteção do ambiente*”, mas, cada vez mais, no “*que a proteção do ambiente faz para o jurídico*”²⁵. Esta é a súpula do estudo preconizado por Sophie Perez Fernandes no seu artigo “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico

¹⁹ Cfr., *ibid.*, pp. 26-29.

²⁰ MICHAEL KLÖPFER, *Umweltrecht*, 3ª edição, editora C. H. Beck, Munique, 2004, p. 9.

²¹ CARLA AMADO GOMES, *As operações materiais administrativas e o Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 1999, p. 65.

²² FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente. Ambiente e Território. Urbanismo e Reabilitação*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2017, p. 29.

²³ SOPHIE PEREZ FERNANDES, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *cit.*, pp. 129 e 130, respetivamente.

²⁴ DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Apresentação”, in *Direito do Ambiente*, Instituto Nacional de Administração, 1994, p. 17, apud JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, *cit.*, p. 34.

²⁵ SOPHIE PEREZ FERNANDES, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *cit.*, p. 130, (itálico da autora).

européu”, que utiliza como referência “a crescente inclusão da proteção ambiental na construção jurídica do processo de integração europeia”²⁶. Como defendeu Michel Prieur, “a integração do meio ambiente em todas as decisões e estratégias públicas e privadas é um requisito fundamental para garantir o desenvolvimento sustentável”²⁷.

Por esta dissertação assentar no domínio do direito da UE, é também sem nunca esquecer o fenómeno da integração europeia que analisaremos a questão a que nos propomos a responder.

2) A União Europeia enquanto união económica e política entre 27 Estados, foi iniciada por um processo de integração económica que lançou as bases de uma “dinâmica integracionista irreversível”²⁸ e instrumental para a integração política desejada. Pretendeu-se primeiramente um espaço económico liberalizado, pautado pela eliminação de quaisquer obstáculos às trocas intracomunitárias por intermédio da unificação dos mercados num único. Isto significou não só um espaço aberto à liberdade de comércio, mas uma liberdade efetiva de todos os fatores de produção. Contudo, se esta liberalização foi, ainda que necessária, levada a cabo, de forma deliberada, para se alcançar o espaço político europeu tanto almejável, a livre circulação de ar e águas poluídas fugiu, pelo contrário, desde sempre, ao controlo do Homem. Naturalmente, a livre circulação da poluição é, de forma expressiva, prévia a qualquer livre circulação de mercadorias que o mercado comum europeu veio implementar²⁹ e bastante mais indomável do que esta última, por si só já de árdua regulação.

A preocupação com o ambiente na União Europeia e a necessidade de uma política comum em matéria ambiental nasce porque dificilmente se encontra algo mais transfronteiriço do que o ambiente. Este último não conhece fronteiras e os Estados-Membros individualmente considerados não são capazes de assumir medidas eficazes de proteção do mesmo. O Estado Nação não tem capacidade para dar resposta ambiental porque as fronteiras não existem física e geograficamente quando o assunto é a Mãe Natureza. Esta ideia vem abalar a lógica de territorialidade preconizada pelos Estados, isto é, de que estes só estão vinculados ao direito que criam. Isto porque, a dimensão territorial da jurisdição de cada Estado Nação não coaduna com a natureza ilimitada e sem fronteiras do ambiente³⁰. Em matéria

²⁶ Ibid., p. 143.

²⁷ MICHEL PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 6.ª edição, Dalloz, 2011, p. 69, (tradução nossa).

²⁸ Sobre o assunto, cfr. PEDRO MADEIRA FROUFE e JOSÉ CAMELO GOMES, “Mercado Interno e Concorrência” in ALESSANDRA SILVEIRA, MARIANA CANOTILHO e PEDRO MADEIRA FROUFE (coord.), *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, Almedina, Coimbra, 2016, p. 453.

²⁹ Cfr. NICOLAS MOUSSIS, *As Políticas da Comunidade Europeia*, Almedina, Coimbra, 1985, apud JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., p. 77.

³⁰ Cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, cit., p. 383.

ambiental, o esquema de territorialidade não pode ser reproduzido, o fronteirismo tem de ser relativizado, assim como a ideia de cidadania, que em termos ambientais não pode assentar na nacionalidade. A cidadania nacional não corresponde com a cidadania ambiental porque esta última é uma cidadania global. Segundo Maria da Glória Garcia, “[a] pretensão de universalidade da resposta à questão ambiental corresponde a uma acção sem fronteiras estaduais, de acordo com uma ordem que tem na cidadania mundial a pedra de toque, mediatizada pelos diferentes Estados.”³¹

Como o ambiente não conhece fronteiras, é só natural que os problemas a si associados sejam também eles, na sua maioria, transfronteiriços. Por isto, a sua resolução deve também passar por uma regulamentação supranacional e harmonizada, isto é, que as normas de protecção do ambiente sejam iguais para os vários Estados ou que, pelo menos, respeitem padrões idênticos.³² A lógica é de que a ausência de fronteiras requer a universalidade da resposta, à qual corresponde uma acção sem fronteiras estaduais em que os Estados partilham uma responsabilidade comum de protecção do ambiente, ainda que essa responsabilidade seja diferenciada em razão da localização geográfica³³. Só assim é possível combater, de forma eficaz, a transnacionalidade dos problemas ambientais.

Identificada a intervenção do Direito em matérias ambientais como uma “missão” incerta, a verdade é que, apesar da existência de instrumentos de cumprimento da lei ambiental acautelados pelo direito da UE, a aplicação dos mesmos permanece, segundo autores como Alicja Sikora, insuficiente, cenário que a mesma atribui ao facto de à protecção do ambiente não corresponder nenhum interesse individual específico de natureza económica e de o próprio ambiente não ser detentor de uma voz real.³⁴ Esta autora vem ensaiar uma resposta para este défice baseada no princípio da protecção mais elevada do ambiente³⁵, ancorado no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante CDFUE), cujo texto alega o seguinte: “[t]odas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do

³¹ Ibid., p. 384.

³² Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, cit., p. 77.

³³ Cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, cit., pp. 383 e 384.

³⁴ Cfr. ALICJA SIKORA, “The principle of a high level of environmental protection as a source of enforceable rights”, in *Cahiers de droit européen*, vol. 52, n.º 1, 2016, p. 401.

³⁵ A autora discorre a importante questão de saber qual o papel do princípio da protecção mais elevada do Ambiente no Direito ambiental da União Europeia na perspectiva dos direitos individuais, isto é, como fonte de um direito substantivo ao Ambiente. A mesma atende ao potencial interpretativo do artigo 43.º da CDFUE no contexto da sua aplicação tanto direta como indireta perante os tribunais da União Europeia e os tribunais nacionais, assim como o seu efeito prático e tangível nos indivíduos. Cfr. ALICJA SIKORA, “The principle of a high level of environmental protection as a source of enforceable rights”, cit., pp. 399, 400, 413, 416 e 418.

desenvolvimento sustentável.”³⁶ Reflexo também do princípio da integração ambiental³⁷, isto é, do dever de “«[t]odas as políticas da União [...] integrar[em]» considerações ambientais”³⁸, este artigo revela um nível elevado de proteção ambiental como uma das metas da União Europeia. Reflete o interesse público subjacente à proteção legal do ambiente, proteção que, reiteramos, serve também os interesses individuais de cada cidadão.³⁹ Na verdade, a preocupação com o ambiente tem vindo, tradicionalmente, a ser expressa em termos de direitos humanos e estes têm, também de forma progressiva, sido interpretados como incluindo considerações ambientais.⁴⁰ Fraseando Alicja Sikora, “[f]rom a human rights perspective, environmental protection is a necessary condition for the full enjoyment of individual rights”⁴¹.

A ação por parte dos Estados a que nos referimos, que se deseja harmonizada, tende a radicar-se em princípios jurídicos adotados pelos Estados em Tratados e Conferências Internacionais⁴². Em particular, e porque será nosso padrão de referência no decorrer desta dissertação, a *Convenção de Aarhus*, acordo ambiental multilateral sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, do qual constituem partes a União Europeia e os seus Estados-Membros, surge na vanguarda do estabelecimento de relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, contribuindo para a efetividade da proteção ambiental através da promulgação de direitos procedimentais e processuais.⁴³ O exposto reflete uma necessidade de envolvimento dos cidadãos na ativa concretização das políticas ambientais. Como assevera Alexandra Aragão no seu comentário ao artigo 37.º da CDFUE, “nos procedimentos deliberativos ambientalmente relevantes deve ser cumprido o dever de promover a *efetiva e tempestiva participação do público*”⁴⁴.

³⁶ Os princípios presentes neste artigo baseiam-se nos artigos 3.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (doravante TUE) e nos artigos 11.º e 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (em diante TFUE). Cfr. <https://fra.europa.eu/pt/charterpedia/article/37-protecao-do-ambiente>, última consulta a 12.01.2021.

³⁷ No TFUE, artigos 11.º e 191.º, constam os princípios que guiam a União Europeia no campo do Ambiente, nomeadamente, os princípios da integração ambiental, da precaução, da prevenção, da correção da poluição na fonte e do “poluidor-pagador”.

³⁸ ALEXANDRA ARAGÃO, “Artigo 37º - Proteção do ambiente”, in ALESSANDRA SILVEIRA e MARIANA CANOTILHO (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: comentada*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 451. Sobre este princípio, cfr., ainda, CHRISTOPHE VERDURE, “La protection de l’environnement à la suite du Traité de Lisbonne: quelles conséquences liées à la consécration du principe de cohérence?” in *Cahiers de droit européen*, n.º 2, 2017, pp. 473 e ss.

³⁹ Cfr. ALICJA SIKORA, “The principle of a high level of environmental protection as a source of enforceable rights”, *cit.*, p. 403.

⁴⁰ Cfr., *ibid.*, p. 402.

⁴¹ *Ibid.*, p. 403.

⁴² Cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, O lugar do Direito na protecção do ambiente, *cit.*, p 384.

⁴³ Cfr. ALICJA SIKORA, “The principle of a high level of environmental protection as a source of enforceable rights”, *cit.*, p. 402.

⁴⁴ ALEXANDRA ARAGÃO, “Artigo 37º - Proteção do ambiente”, *cit.*, p. 453, (itálico da autora).

3) Colocada a tónica na participação ativa dos cidadãos como “uma das chaves para uma política ambiental/climática eficaz”⁴⁵, importa atendermos ao que permite o concretizar desse envolvimento. O conhecimento por parte do público dos dados das situações, assim como do teor e motivos das decisões, respeitante a matéria de ambiente, isto é, o direito à informação ambiental, constitui um elemento substancial irrenunciável para o envolvimento do público na tomada de decisões com incidência ambiental.⁴⁶ Aliás, o direito à informação constitui um forte aliado na promoção do desenvolvimento sustentável, meta da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁷

O Direito e a sociedade influenciam-se e moldam-se de forma recíproca e reflexiva.⁴⁸ Isto significa que a evolução da sociedade tem de ser acompanhada por uma evolução do Direito, e a própria sociedade tem de se adaptar às transformações do Direito. De um ponto de vista mais trivial, é possível mencionar, como um exemplo de índice de perceção da evolução da sociedade, o desenvolvimento tecnológico, exatamente por este constituir uma das contribuições mais nocivas para o ambiente e simultaneamente a mais promissora no que respeita a formas de o proteger. O crescimento das novas tecnologias encontra, da parte do Homem, uma vontade de as acompanhar e dominar por completo. O avanço tecnológico é proporcional à nossa capacidade para processar dados, mas a nossa sede de informação aumenta de dia para dia, exatamente por a esta estar também associada uma efemeridade dos produtos e contínua demanda do consumidor por novidades que, por sua vez, alimenta a economia.⁴⁹ A atualidade encontra-se marcada pelos fluxos de informação e o Direito tem de acompanhar essa realidade.

É nesta contemporaneidade de avalanche informativa que se insere o que aqui pretendemos tratar. Parece-nos que, a tendência que a sociedade tem para se desresponsabilizar dos problemas ambientais decorre principalmente da desinformação, que contribui para a falta de consciência ambiental e também para um défice de participação e envolvimento dos cidadãos. Carla Amado Gomes afirma

⁴⁵ SOPHIE PEREZ FERNANDES, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *cit.*, p. 140.

⁴⁶ Cfr. CARLA AMADO GOMES, “Direito Administrativo do Ambiente”, in PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES (coord), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. I, Almedina, 2009, p. 172.

⁴⁷ A Agenda 2030 é um plano de ação universal enformado pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS abarcam um vasto leque de tópicos nas dimensões económica, social e ambiental e refletem uma visão comum de desenvolvimento sustentável ambicionada para a Humanidade. Informações sobre o assunto disponíveis em <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>, última consulta a 12.01.2021.

⁴⁸ Cfr. SOPHIE PEREZ FERNANDES, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, *cit.*, p. 129.

⁴⁹ Cfr. CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES, “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 5, 2010, p. 8.

existir uma ligação estrutural entre a sustentabilidade ambiental e o nível de informação dos cidadãos, da mesma forma que a sustentabilidade da democracia está diretamente ligada com o nível de informação dos cidadãos⁵⁰, e estas são premissas que nos fazem todo o sentido. Entendemos que a sustentabilidade da democracia depende do nível de informação dos cidadãos. O mesmo será dizer que a participação ativa destes e uma sociedade informada são fatores fundamentais para a correta implementação de políticas, designadamente, ambientais, e respetiva proteção do ambiente. Não só é importante o uso da informação para se tomarem decisões informadas, como a qualidade e quantidade de informação deve ser garantida para que essas decisões sejam o melhor e mais informadas possível.

Reunidas as razões para o nosso foco na informação ambiental, cabe-nos identificar a matéria específica sobre a qual se debruça esta investigação: a informação administrativa ambiental. Como aponta Carla Amado Gomes, “(...) o Direito do Ambiente, (...) emerge da seara do Direito Administrativo”⁵¹. Com efeito, a informação administrativa ambiental surge da informação administrativa.

Por o Direito do Ambiente servir, além de interesses particulares, interesses públicos referentes a diversas coletividades que vão desde o nível local à escala mundial, esses interesses devem ser protegidos pelo Direito Público, em especial, pelo Direito Administrativo.⁵² Sem descurar o modo transversal como o Direito do Ambiente “corta (...) a ordem jurídica”⁵³, o que legitima que se estude áreas como Direito Penal do Ambiente, Direito Civil do Ambiente, Direito Internacional do Ambiente, Direito Europeu do Ambiente, entre outros, é o Direito Administrativo que desempenha o papel de protagonista na disciplina jurídica do ambiente, uma vez que é, mormente, através dos instrumentos do Direito Administrativo clássico, *mutatis mutandis*, que os comportamentos relativos ao ambiente são juridicamente regulados.⁵⁴

Neste sentido, o estudo de um regime de acesso à informação sobre ambiente passa por conhecer as obrigações que assistem às autoridades públicas com o objetivo de informar as populações relativamente aos impactos ambientais das operações materiais da Administração Pública.

4) Esta é uma dissertação que pretende contribuir para a reflexão da importância do acesso à informação administrativa ambiental. Tal pretensão é motivada pela vontade de apresentar o

⁵⁰ CARLA AMADO GOMES, “Direito Administrativo do Ambiente”, *cit.*, p. 172.

⁵¹ Cfr., *ibid.*, p. 159. Segundo a autora “Direito Administrativo do Ambiente” poderia ser falsamente entendido como um sub-ramo do Direito do Ambiente.

⁵² Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Transparência em Matéria de Ambiente”, in SUZANA TAVARES DA SILVA (coord.), *Desafios Actuais em Matéria de Sustentabilidade Ambiental e Energética*, Instituto Jurídico Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, p. 175.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.), et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, *cit.*, p. 115.

conhecimento gerado pelo acesso à informação como o apetrecho mais apropriado para um cidadão responder à intempérie de problemas ambientais, potenciais e efetivos, com que a sociedade moderna se depara e para, face a isso, cumprir *a missão de todos*: a proteção do ambiente.

Elucidados os pontos anteriores, que acreditamos serem basilares enquanto ponto de partida para a compreensão e desenvolvimento desta dissertação, atendemos, por fim, ao objeto desta investigação: o papel do juiz. A temática “informação administrativa ambiental” pode, como qualquer objeto de estudo, ser olhada sob diversos ângulos ou perspetivas. Poderíamos ter centrado a nossa atenção no papel do cidadão enquanto titular do direito de acesso à informação, ou no papel das autoridades públicas vinculadas ao respeito deste direito, ou até mesmo no papel do próprio legislador na sua demanda de construção de um quadro legislativo adequado e eficaz nestas matérias. São inúmeras as abordagens possíveis e embora todas elas possam ser pontualmente assumidas no decorrer deste trabalho, escolhemos centrarmo-nos no papel do juiz – o juiz enquanto garante do acesso à informação administrativa ambiental. A melhor maneira de conhecer a forma como o direito de acesso à informação é tratado no mundo jurídico é, a nosso ver, ao considerar o contributo do juiz na concretização do mesmo. A questão que demanda resposta é a seguinte: de que forma o juiz português, no contexto do seu poder-dever de exercício da atividade jurisdicional e enquanto juiz funcionalmente europeu, tem vindo a contribuir para a criação e avanço de um quadro jurídico nacional de acesso à informação administrativa ambiental?

Certa doutrina, como Daniel Sarmiento e Alessandra Silveira, sustentam que “o futuro da União Europeia é aquele “para o qual a jurisprudência do Tribunal de Justiça já nos preparou”⁵⁵. De igual forma, o que aqui pretendemos é averiguar se o futuro do direito de acesso à informação administrativa ambiental em Portugal é também aquele para qual a atuação do juiz nos tem preparado, isto é, aquele para qual a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia⁵⁶ (doravante TJUE) e, em especial, os tribunais nacionais portugueses, nos tem vindo a preparar.

⁵⁵ DANIEL SARMIENTO, Poder Judicial e Intergración Europea. La Constución de un Modelo Jurisdiccional para la Unión, Civitas, Madrid, 2004, apud ALESSANDRA SILVEIRA, Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência, 2.ª edição, Quid Juris, Lisboa, 2011, p. 12.

⁵⁶ Como estabelecido no artigo 19.º, n.º 1 do TUE, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) inclui o Tribunal de Justiça (doravante, TJ), o Tribunal Geral (TG) e tribunais especializados.

**PARTE I – O acesso à informação ambiental à luz da jurisprudência do Tribunal de
Justiça da União Europeia**

1. A transparência em matéria ambiental e o direito de acesso à informação sobre ambiente

Jeffrey D. Sachs, economista norte-americano, na sua obra *A era do desenvolvimento sustentável*⁶⁷, exalta para a importância dos princípios da boa governação⁶⁸ enquanto alicerce da sustentabilidade ambiental. O autor defende que os mesmos se devem aplicar, não apenas ao setor público, mas a todas as organizações detentoras de papéis participativos no desenvolvimento sustentável, o que inclui as empresas privadas, e não se cinge a posições atinentes à política e ao governo, como podemos por vezes falaciosamente inferir. Do elenco dos princípios que se encaixam na dimensão da boa governação, a transparência é referida como um ditame que deve ser transcendente a qualquer governo.

Existe a consagração, em grande parte dos ordenamentos jurídicos, em muitos nas próprias constituições, como é o caso de Portugal⁶⁹, de um dever do Estado de proteção do ambiente. Nesta lógica, o Estado tem sob a sua alçada a missão de prossecução das tarefas ou fins públicos de tutela ambiental. Conquanto esta incumbência atribuída ao Estado, determinadas responsabilidades públicas

⁶⁷ Cfr. JEFFREY D. SACHS, *A era do desenvolvimento sustentável*, Actual Editora, Lisboa, 2017, pp. 535-538. Este autor fala da existência de quatro dimensões do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento económico, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governação, atribuindo à última um papel fundamental para concretização das restantes.

⁶⁸ Os conceitos de governação ou governança, derivados do inglês *governance*, não têm uma definição acordada internacionalmente. Segundo a Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu "Governança e Desenvolvimento", Bruxelas, 20.10.2003, COM(2003) 651 final, disponível em <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-615-PT-F1-1.Pdf>, última consulta a 12.01.2021, o conceito de governança "diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade".

⁶⁹ O artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa reconhece a todos o "direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender" (n.º 1), e como forma de assegurar esse direito "incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

- a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
- b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;
- c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
- d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
- f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
- g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
- h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida." (n.º 2).

na área ambiental foram sendo deslocadas para os particulares.⁶⁰ A realização do interesse público ambiental há muito que deixou de ser uma responsabilidade exclusiva do Estado, sendo cada vez mais importante e significativa a atuação de atores privados, o que embebe a tutela ambiental de um princípio da cooperação entre diversos atores, públicos e privados. Inclusive, esta dinâmica de cooperação vai para além dos cidadãos, empresas privadas e administrações públicas, contando também com um fundamental envolvimento da comunidade científica, no que respeita a exigências técnicas e conhecimentos especializados. O Direito do Ambiente implica uma articulação de comunidades.⁶¹ Tal afirmação remete-nos para uma expressão de Maria Glória Garcia que nos soou “deliciosa” e que não poderíamos deixar de reproduzir: “o respeito pelo ambiente e pela vida que sustenta exige uma ação que, em simultâneo, seja cientificamente fundada, tecnicamente adequada, eticamente responsável, economicamente eficiente, politicamente legitimada e juridicamente realizada”⁶².

O que justifica o peso da transparência é a necessidade de nós, cidadãos, conhecermos as ações e comportamentos dos governos e empresas privadas, a fim de os conseguirmos responsabilizar quando essas mesmas ações e comportamentos são lesivos. Só quando existe este conhecimento, *conquistado* pela via do acesso à informação, é que é possível a exigência, por parte dos cidadãos, de responsabilização desses agentes. De igual forma, é também este acesso que permite a participação dos cidadãos ou de empresas enquanto partes interessadas, na tomada de decisão, que requer meios institucionais e processos transparentes para ser uma participação como é devida, isto é, esclarecida e, passemos a redundância, informada.

Estabelecemos, desde já, como basilar, a premissa segundo a qual só mediante a existência de transparência é possível dotar organismos públicos, cidadãos, empresários, investidores e técnicos, da informação necessária para garantir tomadas de decisão conscientes e em harmonia com a sustentabilidade ambiental pretendida.⁶³ E este entendimento eleva a transparência a valor-chave na tutela do ambiente.

A transparência é um fator essencial da democracia e o acesso à informação pública é um pilar do bom governo pois promove a transparência, fomenta a participação pública e propicia o controlo democrático das autoridades públicas. Segundo José Eduardo Figueiredo Dias, o exercício da governança tem subjacente uma base de confiança recíproca e de interconexão que pressupõe e em simultâneo

⁶⁰ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Transparência em Matéria de Ambiente”, *cit.*, p. 173.

⁶¹ O Direito do Ambiente, enquanto direito interdisciplinar, chama a si, na sua abordagem jurídica, contributos diversos, como o das ciências naturais, humanas e sociais, das políticas públicas e da filosofia política. Cfr., *ibid.*, p. 168.

⁶² MARIA DA GLÓRIA GARCIA, O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente, *cit.*, p. 14.

⁶³ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Transparência em Matéria de Ambiente”, *cit.*, p. 168.

origina transparência.⁶⁴ Em matéria de ambiente, por seu turno, a relevância geral da transparência é acrescida por ser um instrumento fundamental para materializar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.⁶⁵

Pelo enlace destas ideias, conseguimos entender o interesse pela existência de uma “cultura de transparência”⁶⁶ em matéria de ambiente. O direito à informação ambiental pode atuar como “*instrumento de colaboração informativa em benefício da comunidade*”⁶⁷. Além de possibilitar a partilha de responsabilidade no âmbito do direito administrativo, ao criar um clima de confiança recíproca entre entidades administrativas e administrados, incita também à proatividade dos cidadãos e à adoção de comportamentos responsáveis.

Carla Amado Gomes aponta as seguintes dimensões assumidas pelo acesso à informação ambiental: uma de participação política que se manifesta pela intenção de se estar informado sobre as intervenções que recaem sobre bens de fruição coletiva levadas a cabo por entes públicos e privados; uma feição pedagógica, uma vez que dota a pessoa de conhecimento essencial à interação com o ambiente quer seja no plano pessoal como profissional; e uma vertente instrumental, na medida em que viabiliza o direito à participação na tomada de decisões sobre matéria ambiental.⁶⁸ A mesma autora reconhece o acesso à informação simultaneamente como um direito autónomo e um direito funcional. Autónomo porque “ser ambientalmente sensibilizado implica ter acesso à informação para estar ciente dos riscos – *direito a saber*” e funcional porque é um direito que “está intrinsecamente ligado à participação em procedimentos de decisão sobre projectos com impacto significativo no ambiente, bem como à eventual contestação judicial das decisões adoptadas”.⁶⁹

O acesso à informação sobre ambiente surge, em nosso entender, como a aresta base de uma pirâmide formada também pela participação e o acesso à justiça em matéria ambiental. Estes dois últimos têm como pressuposto necessário e fundamental a informação ambiental.⁷⁰

A proteção deste direito de acesso é imprescindível para o estabelecimento de um direito do ambiente flexível e dinâmico, marcado pela cooperação, em prol do fim sumo, a proteção do ambiente.

⁶⁴ Cfr., *ibid.*, p. 173.

⁶⁵ Neste sentido, JOSÉ ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA, “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018, p. 3.

⁶⁶ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Transparência em Matéria de Ambiente”, *cit.*, p. 178.

⁶⁷ Cfr., *ibid.*, p. 179 (itálico do autor).

⁶⁸ CARLA AMADO GOMES, “Direito Administrativo do Ambiente”, *cit.*, p. 172.

⁶⁹ *Id.*, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, AAFDL, Lisboa, 2018, p. 235.

⁷⁰ Cfr. LUCÍA CASADO CASADO, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 92 e 93.

Isto passa pelo estabelecimento de regimes de acesso à informação ambiental que orientem as autoridades públicas no sentido de informar as populações relativamente aos impactos ambientais das operações materiais das administrações públicas.

Contudo, a menção à noção de conquista aliada à informação por nós feita supra, não é ao acaso. A transparência tem, paulatinamente, ganho protagonismo no mundo europeu da atuação dos governos, administrações públicas e empresas privadas, pelo menos, em teoria, por força de disposições legais derivadas do direito da UE que reservam à transparência um lugar insigne. Porém, na prática, o caminho para implementar os valores da transparência é repleto de contrariedades, o que se reflete no acesso à informação.

A disponibilização e partilha de informação sobre ambiente alia um leque de instituições e indivíduos que dá lugar a um quadro complexo.⁷¹

Ao Estado, em particular à Administração Pública, estão adstritos deveres de transparência e de recolha, tratamento e disponibilização de informação e, simultaneamente, o direito de aceder e recolher informação junto de empresas e operadores.

Às empresas e operadores, assiste o direito de acesso às informações administrativas e, ao mesmo tempo, deveres de transparência, tratamento e disponibilização de informação, perante a Administração Pública e o público.

Aos cidadãos e às ONGA (Organizações Não Governamentais de Ambiente) garante-se, sobretudo, direitos de acesso à informação diante da Administração Pública e das empresas e operadores.

Nesta teia que interliga a Administração Pública, as empresas e operadores, os cidadãos e as ONGA, mediante o cumprimento de deveres e a atribuição de direitos, o acesso à informação revela-se o instrumento para chegar à transparência almejável e o juiz, enquanto concretizador da justiça é, por consequência, o reflexo da realização (ou falta dela) desse instrumento.

Para averiguarmos sobre a aplicação da Lei portuguesa levada a cabo pelo juiz português, no que concerne ao direito de acesso à informação sobre ambiente, é necessário que antes conheçamos essa mesma Lei. Por esta razão, a exposição e análise que faremos infra do regime internacional outorgado a este respeito serve o propósito de averiguarmos sobre a conformidade das dimensões europeia e nacional, uma vez que é este que lança as bases de um regime de acesso à informação sobre ambiente onde, por sua vez, se insere a Lei portuguesa que regula estas matérias.

⁷¹ Cfr., JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, "Transparência em Matéria de Ambiente", *cit.*, p. 179.

2. A Convenção de Aarhus

A ausência de fronteiras e a mundialização dos problemas ambientais a que nos referimos anteriormente introduzem de forma lógica a dimensão internacional do tema que aqui pretendemos tratar.

Já em 1972, na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, comumente designada de *Declaração de Estocolmo*⁷², se estabelecia, enquanto princípio n.º 1, a necessidade de o Homem ter o direito fundamental de “desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade” e a obrigação de o mesmo “proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”. Esta tornou-se a primeira conferência global acerca do meio ambiente, onde se vinculou a proteção ambiental aos direitos humanos. Constituiu o começo da convergência das atenções das nações para as questões ambientais, sob alçada da cooperação internacional.

Duas décadas mais tarde, com intuito de reafirmar e dar seguimento à antecedente, na *Declaração do Rio*⁷³ sobre ambiente e desenvolvimento, foi plasmado, no princípio n.º 10, que as questões ambientais são tratadas de forma mais eficaz se se assegurar a participação de todos os cidadãos interessados e que, para tal, aos indivíduos deve ser garantido, ao nível nacional, “o acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades”, assim como a “oportunidade de participar em processos de tomada de decisão”. Para o efeito, incumbiu-se aos Estados a tarefa de “facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações”.

Estes dois princípios vieram introduzir uma lógica de proteção global imprescindível para encarar a mundialização dos problemas ambientais, ao despertar as nações para a necessidade de se criarem medidas e disposições capazes de possibilitar o acesso e a partilha de informação, assim como a participação do público nas decisões com efeitos ambientais.⁷⁴ Ambos são reflexo da conjuntura

⁷² Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 5-16 de junho de 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, versão em português disponível em https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf, última consulta a 12.01.2021.

⁷³ Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 12 de agosto de 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), versão em português, disponível em https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf, última consulta a 12.01.2021. No vigésimo aniversário desta Conferência, uma outra, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, de 28 de setembro de 2012, A/CONF.216/16, disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>, última consulta a 12.01.2021, apelidada de Rio+20, contou com a participação dos chefes de Estado e representantes de 192 governos, onde se renovou o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, reafirmando-se todos os princípios da Declaração do Rio de 1992.

⁷⁴ Cfr., JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, “Transparência em Matéria de Ambiente”, *cit.*, p. 181.

empenhada no desenvolvimento internacional ambiental que edificou o trilho para a criação da Convenção que neste ponto destacamos.

A Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa⁷⁵, enquanto fórum que reúne países da Europa, da Ásia central e da América do Norte, com intuito de criar ferramentas de cooperação, nomeadamente a nível ambiental, criou, em 1991, um processo para harmonizar a atividade dos países no domínio da prossecução do desenvolvimento sustentável na Europa, denominando-o de “Ambiente para a Europa”. Na Quarta Conferência Ministerial das Partes, que teve lugar entre 23 e 25 de junho de 1998, a CEE/ONU elaborou a Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça, em matéria de ambiente, conhecida como a *Convenção de Aarhus*⁷⁶.

Esta Convenção, cujo nome revela a cidade dinamarquesa onde foi aberta para assinatura em 25 de junho de 1998, entrou em vigor a 30 de outubro de 2001. Portugal assinou-a em 1998, tendo sido aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro⁷⁷, e o seu processo de ratificação, como estabelecido no artigo 19.º da mesma, ocorrido em 2003, por interposto do Decreto do Presidente da República n.º 9/2003⁷⁸.

A Comunidade Europeia, juntamente com os seus Estados-Membros, tornou-se Parte da Convenção, no âmbito da competência conferida pelo n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (doravante TCE), atual artigo 192.º do TFUE⁷⁹, por consequente da sua aprovação pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005⁸⁰. De acordo com dados do Guia de Implementação da Convenção de Aarhus⁸¹, à data de abril de 2014, a mesma reunia 47 Partes da

⁷⁵ Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (CEE/ONU), em inglês *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*, disponível em <https://www.unece.org>, última consulta a 12.01.2021.

⁷⁶ Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, JO L 124, 17.05.2005, pp. 4-20, disponível em <http://data.europa.eu/eli/convention/2005/370/oj>, última consulta a 12.01.2021.

⁷⁷ Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25.02.2003.

⁷⁸ Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25.02.2003.

⁷⁹ O n.º 1 do artigo 192.º do TFUE confere, ao Conselho, a competência para, no âmbito da política europeia no domínio do ambiente, adotar as ações a empreender pela União para realizar os objetivos previstos no artigo 191.º, cujo n.º 4 prevê a cooperação da União e dos Estados-Membros, com países terceiros e organizações internacionais, mediante a forma de acordos entre a União e as partes terceiras interessadas, o que não prejudica a capacidade dos Estados-Membros para celebrar acordos internacionais.

⁸⁰ Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, JO L 124, 17.05.2005, pp. 1-3.

⁸¹ COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, 2ª edição, 2014, versão em inglês, disponível em https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf, p. 15, última consulta a 12-01-2021. Resulta do acórdão de 16 de fevereiro de 2012, *Solvay e o.*, C-182/10, EU:C:2012:82, considerando 27, que este guia pode ser

CEE/ONU, incluindo 46 países e a União Europeia. Aquando da entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁸², a União Europeia sucedeu à Comunidade Europeia como Parte da Convenção.⁸³

A Convenção de Aarhus surge do reconhecimento da necessidade de proteger, preservar e melhorar o ambiente, e segue o entendimento de que tal só é possível se existir envolvimento dos interessados, os cidadãos.⁸⁴ A sua fórmula assenta na ideia de que esse envolvimento é imperativo para que se alcance o desenvolvimento sustentável ambicionado. O seu objetivo é, de acordo com o artigo 1.º, o de “contribuir para a protecção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar”. Esta constitui uma menção clara ao direito fundamental a um meio ambiente sadio e, se dúvidas houvesse, aqui se esclarece que a Convenção de Aarhus versa sobre direitos humanos básicos.

Além de colocar o direito a um meio ambiente adequado à saúde e bem-estar enquanto aspiração, vai mais longe e propõe, para atingir essa finalidade, uma intervenção em três vertentes. Segundo o artigo 1.º, *in fine*, da Convenção de Aarhus, as Partes devem garantir a “concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente”. Isto é, esta Convenção vem estabelecer direitos processuais e procedimentais a serem implementados nas ordens jurídicas das Partes no que concerne a três dimensões: o *direito de acesso à informação*, o *direito de participação na tomada de decisões* e o *direito de acesso à justiça*, no que respeita a matéria ambiental. Com isto, instituiu-se uma ligação entre dois conjuntos de direitos humanos, por um lado os mais práticos, como o acesso à informação e à tomada de decisões, que estão relacionados com a autossatisfação e expressão do indivíduo, e, do outro, direitos mais complexos, relacionados com as condições básicas de vida, como é o direito ao meio ambiente sadio.⁸⁵

considerado um documento explicativo e suscetível de ser tomado em consideração na interpretação da Convenção, no entanto, não tem força obrigatória nem o mesmo alcance normativo das disposições da referida.

⁸² Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009, a CDFUE ganhou um efeito jurídico vinculativo igual aos Tratados. O seu artigo 37.º, que exige que um elevado nível de proteção ambiental e a melhoria da qualidade do mesmo sejam integrados na política da União e garantidos de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável, veio complementar os artigos 3.º do TUE, e 11º e 191º a 193º do TFUE, na reestruturação e renuneração levada a cabo no Tratado de Lisboa. Na verdade, este Tratado veio revigorar a política ambiental ao elevar o desenvolvimento sustentável a um papel de protagonista na agenda político-legislativa europeia. A par de um entrosamento entre ambiente e desenvolvimento sustentável, o Tratado de Lisboa trouxe também o emergir, (formalmente), de mais dois domínios que se juntaram, ao longo dos últimos anos, ao núcleo duro de preocupações da dita agenda político-legislativa europeia, designadamente, o clima, por intermédio da luta contra as alterações climáticas, e a energia, com a utilização de recursos renováveis com vista à geração da mesma como forma de proteção do ambiente. Sobre o assunto, cfr. CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES, “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, *cit.*, pp. 1-23.

⁸³ Cfr. RUI LANCEIRO, “The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union”, in EDOARDO CHITI e BERNARDO GIORGIO MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer – Verlag Berlin Heidelberg, 2011, p. 363.

⁸⁴ Cfr., *ibid.*, p. 360.

⁸⁵ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 42.

As finalidades da Convenção de Aarhus atribuem um papel de grande relevo à figura do Estado, a quem fica incumbido as garantias de fornecer e manter as estruturas administrativas, legais e práticas, necessárias para assegurar os direitos defendidos pela Convenção.⁸⁶ Este diploma internacional vem estabelecer um conjunto de padrões mínimos que servem de orientação aos Estados Partes sobre como proteger o direito a um meio ambiente sadio. Isto significa que é permitido às Partes adotar medidas mais amplas além das preconizadas na Convenção de Aarhus.⁸⁷ As obrigações constantes da Convenção de Aarhus devem ser encaradas como pontos de referência para contribuir para o bem-estar básico do público e como ferramentas de apoio para as autoridades públicas no cumprimento da responsabilidade de auxiliar o público a superar os desafios ambientais atuais.⁸⁸ Assume-se, desta forma, a relevância, para o contexto democrático, da interação entre o público e as autoridades públicas, alertando para a necessidade de pautar essa interação por princípios como os da responsabilização, da transparência e da credibilidade dos indivíduos e das instituições.

Na verdade, a Convenção de Aarhus representa a primeira vez em que uma convenção internacional formulou direitos para os cidadãos relativamente ao acesso à informação ambiental, ao seu direito de participar e o de aceder à justiça, em matéria ambiental, não existindo anteriormente, em nenhuma das ordens jurídicas das Partes, incluindo a União Europeia⁸⁹, direitos atribuídos de forma tão explícita.⁹⁰ Constituiu um grande passo, tanto no garante de direitos ao público como na imposição de

⁸⁶ O n.º 1 do artigo 3.º da Convenção de Aarhus estabelece que “[c]ada parte adoptará as medidas necessárias, legislativas, regulamentares e outras incluindo as medidas destinadas a assegurar a compatibilidade entre as disposições relativas à informação, participação do público e acesso à justiça adoptadas em aplicação da presente [C]onvenção, assim como as medidas de execução adequadas para estabelecer e manter um quadro de aplicação das disposições da presente [C]onvenção claro, transparente e coerente”. Esta revela-se das disposições mais importantes da Convenção de Aarhus, no sentido de que atribui o papel às Partes de adotar as medidas práticas concretas para alcançar os objetivos da Convenção, fornecendo, desta forma, as indicações do necessário para implementar efetivamente os direitos e obrigações que dela decorrem. Cfr., *ibid.*, p. 59.

⁸⁷ A Convenção de Aarhus é concebida, por expressão do seu Guia de Implementação, “a “floor” not a “ceiling” (ibid.). Isto manifesta-se no n.º 5 do artigo 3.º da Convenção de Aarhus, segundo o qual, “[a]s disposições da presente [C]onvenção não afectarão o direito de as partes manterem ou introduzirem medidas que prevejam um acesso à informação mais lato, uma participação alargada do público no processo de tomada de decisões e um maior acesso à justiça no domínio do ambiente”. Isto significa que é permitido às Partes manter as medidas mais positivas existentes e introduzir medidas que concedam um acesso ainda mais amplo, já que, a Convenção de Aarhus outorga apenas limites mínimos. A disposição do n.º 5 do artigo 3.º da Convenção de Aarhus, enquanto disposição geral é transversal ao diploma todo.

⁸⁸ Cfr., *ibid.*, p. 43.

⁸⁹ Apesar de a União Europeia ter, previamente a esta Convenção, legislação detalhada sobre os dois primeiros pilares, nomeadamente a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, JO L 158, 23.06.1990, pp. 56-58, onde se estabelecia o direito fundamental a cada pessoa de ter acesso a informações ambientais sem ter um interesse a declarar, e algumas provisões relativas à participação pública na tomada de decisão (artigos 6.º e 7.º da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, JO L 175, 05.07.1985, pp. 40-48, substituída pela Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, JO L 26, 28.01.2012, pp. 1-21), foi nesta Convenção que foram estabelecidos, de forma explícita, pela primeira vez, direitos nestas matérias.

⁹⁰ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018, p. 3 e 20.

obrigações em termos de procedimento administrativo e processo judicial às autoridades públicas das Partes e é, por isso, um dos mais importantes instrumentos de direito ambiental internacional.⁹¹

Em especial, na legislação europeia, a Convenção de Aarhus veio induzir uma evolução que favorece a informação sistemática do público sobre quaisquer propostas de plano, programa ou projeto relacionado com o ambiente quer a nível dos Estados-Membros, quer a nível da própria União Europeia, capacitando o público, de entre outros poderes, de formular observações e assessoria no processo de tomada de decisão sobre matéria ambiental.⁹² Desta afirmação resulta a necessidade de esclarecermos que a Convenção de Aarhus impõe obrigações, nas suas três vertentes (acesso à informação, participação na tomada de decisões e acesso à justiça, em matéria ambiental) aos dois níveis mencionados: da União Europeia e dos seus Estados-Membros.

Como referido supra, a União Europeia é Parte da Convenção, pelo que a primeira está adstrita às obrigações e direitos da segunda. Tal resulta numa uniformização dos procedimentos a nível da União Europeia relativamente às matérias reguladas pelo instrumento internacional em questão, inclusive porque todos os Estados-Membros são também Partes. Isto é, a União Europeia é, por si mesma, - e em concordância com o n.º 1 do artigo 216.º do TFUE⁹³ -, Parte da Convenção, mas, por seu lado, os seus Estados-Membros também o são, compondo 27 das 47 Partes contratantes da Convenção. Por esta razão, o peso das interpretações oriundas do TJUE nestas matérias é impossível de ignorar, consistindo num claro manifesto do elo entre a Convenção de Aarhus e o direito da UE.⁹⁴ Sendo que o TJUE se limita, “formalmente, a esclarecer o sentido da norma europeia”⁹⁵, e como a União Europeia ratificou a Convenção de Aarhus, as disposições da Convenção passaram a integrar a ordem jurídica da União

⁹¹ Cfr. RUI LANCEIRO, “The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union”, p. 360 e RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação Ambiental em Portugal: alguns problemas”, in CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES (coord.), *A Trilogia de Aarhus*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa 2015, p. 31.

⁹² Cfr. PATRICK THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement*, 2ª edição, Bruylant, 2017, p. 251.

⁹³ Citando o texto do n.º 1 do artigo 216.º do TFUE: “[a] União pode celebrar acordos com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais quando os Tratados o prevejam ou quando a celebração de um acordo seja necessária para alcançar, no âmbito das políticas da União, um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados ou quando tal celebração esteja prevista num acto juridicamente vinculativo da União ou seja susceptível de afectar normas comuns ou alterar o seu alcance.”

⁹⁴ Neste sentido, cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, in *Fordham International Law Journal*, vol. 36, n.º 5, 2013, p. 1427.

⁹⁵ ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, cit., p. 13. De acordo com o artigo 19.º, n.º 1 do TUE, o TJUE “garante o respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados”. Alessandra Silveira defende que apesar de decorrer da literalidade dos tratados que o TJUE não interpreta normas nacionais nem aprecia a conformidade das mesmas à luz do direito da UE, o reenvio prejudicial é hoje um mecanismo conducente a apreciar a compatibilidade do direito nacional com o direito da UE uma vez que a consequência prática do TJUE se limitar “formalmente, a esclarecer o sentido da norma europeia” “avança no juízo de conformidade da norma nacional, na medida em que, na maioria, é esse o juízo pretendido por quem reenvia” (ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, cit., p. 13).

Europeia, pelo que, e em concordância com o acórdão *Lesoochranárske zoskupenie*⁹⁶, o TJUE é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação da Convenção, acabando também por influenciar a interpretação feita da mesma por países terceiros que sejam Partes.⁹⁷

Numa manifestação do princípio da cooperação leal⁹⁸, os Estados-Membros são Partes nesta Convenção internacional ao abrigo do n.º 2 do artigo 216.º do TFUE, mediante o qual “os acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros”. A partir do momento em que a União Europeia se tornou Parte, a Convenção de Aarhus passou a integrar o direito derivado desta, vinculando órgãos, organismos, instituições e Estados-Membros da União Europeia.⁹⁹

No que toca às instituições da União Europeia, o âmbito das funções previstas pela Convenção de Aarhus abrange todas, isto é, as elencadas no n.º 1 do artigo 13.º do TUE: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. Além destas, são abrangidos também todos os órgãos, organismos, agências e outras entidades da União Europeia, bem como os serviços ou comités estabelecidos por ou com base nos tratados ou no direito da UE. Todas estas entidades integram, nos termos em que veremos, a noção de “autoridade pública” instituída na Convenção, aprofundada mais adiante.

Os Estados-Membros, por sua vez, estão submetidos à Convenção da mesma maneira que as instituições da União Europeia. A União Europeia, enquanto Parte, está limitada ao cumprimento da Convenção como qualquer outra Parte e os Estados-Membros, por seu turno, estão vinculados à Convenção devido ao estatuto de Parte da União Europeia. Isto significa que os Estados-Membros aplicam a Convenção por esta ser uma obrigação decorrente do direito da UE, pelo que quando o implementam, atuam indiretamente como Administração da União Europeia, isto é, da mesma forma que as instituições da União. Isto porque, além de submetidos a deveres gerais de respeito pelo direito da UE, os Estados-Membros asseguram a execução do mesmo, como determina o n.º 1 do artigo 291.º do TFUE: “[o]s Estados-Membros tomam todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculativos da União”, pelo que são as administrações e os tribunais nacionais

⁹⁶ Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, considerando 30.

⁹⁷ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, *cit.*, p. 4.

⁹⁸ No ordenamento jurídico europeu impera o princípio da lealdade ou da cooperação leal, segundo o qual “a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados” (n.º 3 do artigo.º 4, do TUE). Sobre este princípio, cfr. ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, *cit.*, pp. 103 e ss.

⁹⁹ RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, *cit.*, p. 35.

dos Estados-Membros que constituem a administração comum e os tribunais comuns da União Europeia.¹⁰⁰

Além disso, o respeito da Convenção pelos Estados-Membros deve ser considerado como um dever também originário da legislação da UE em virtude da natureza de *acordo misto*¹⁰¹ que é reconhecida à Convenção de Aarhus pela jurisprudência do TJUE, uma vez que a Convenção de Aarhus cria direitos e obrigações num domínio abrangido pela legislação da UE, nomeadamente, no domínio do ambiente.¹⁰²

Os Estados-Membros da União Europeia, enquanto Partes na Convenção, estão, desta forma, duplamente obrigados a esta: através de uma obrigação direta de cumprimento decorrente do direito internacional e do princípio *pacta sunt servanda*, e uma obrigação indireta, de cumprir os compromissos decorrentes da Convenção, mediante o cumprimento da legislação da UE.¹⁰³

Rui Linceiro vem mencionar uma relação “triangular”¹⁰⁴, estabelecida entre o direito internacional, o direito da UE e o direito nacional. As normas legais nacionais devem ser interpretadas em conformidade com o direito da UE e este, por sua vez, deve ser interpretado de forma conforme com a Convenção de Aarhus¹⁰⁵. Afinal, estamos perante três níveis de proteção do direito de acesso à informação ambiental, que só é possível conciliar, acredita Rui Linceiro, porque os textos (das normas nacionais e diretivas europeias a este respeito e da Convenção de Aarhus), acabam por ser largamente coincidentes, contribuindo para a influência e necessária uniformidade ao nível da sua interpretação, ainda que haja diferenças na redação.¹⁰⁶

Antes de mais, a fim de analisarmos a conformidade dos instrumentos europeus e nacionais de proteção do direito de acesso à informação sobre ambiente com a Convenção de Aarhus, assemelha-se necessário, a nosso entender, que delimitemos, e bem, os contornos deste direito nesta vertente

¹⁰⁰ Cfr., *ibid.*

¹⁰¹ O termo *acordo misto* refere-se a acordos com Estados terceiros ou organizações internacionais em que, conjuntamente, são partes contratantes a União Europeia e os Estados-Membros. Sobre o assunto, cfr. FAUSTO DE QUADROS, *Direito da União Europeia: direito constitucional e administrativo da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 373.

¹⁰² Segundo o acórdão de 19 de março de 2002, *Comissão/Irlanda*, C-13/00, EU:C:2002:184, considerando 14, “os acordos mistos concluídos pela Comunidade, pelos seus Estados-Membros e por países terceiros gozam do mesmo estatuto, na ordem jurídica comunitária, que os acordos puramente comunitários, no que respeita a disposições da competência da Comunidade”. E, de acordo com o acórdão de 7 de outubro de 2004, *Comissão/França*, C-239/03, EU:C:2004:598, considerando 29 e 31, tratando-se de direitos e obrigações resultantes de acordos mistos (neste caso, decorrentes da Convenção de Aarhus), e por estes dizerem respeito a um domínio amplamente abrangido pelo direito comunitário (neste contexto, os direitos dos cidadãos em matéria ambiental), inscrevem-se no “quadro comunitário”, pelo que o TJUE tem competência jurisdicional para controlar o respeito dos Estados-Membros quanto às obrigações resultantes do referido acordo. Cfr. RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, *cit.*, pp. 35 e 36.

¹⁰³ Cfr. RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, *cit.*, p. 35.

¹⁰⁴ *Id.*, “The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union”, *cit.*, p. 365.

¹⁰⁵ Cfr. *id.*, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, *cit.*, p. 39.

¹⁰⁶ Cfr., *ibid.*, p. 40.

internacional de proteção, isto porque, como já referimos, é a Convenção de Aarhus quem estabelece o padrão pela qual se deve ajuizar essa conformidade. Para tal, damos conta, primeiramente, de algumas definições, transversais a toda a Convenção de Aarhus. De acordo com o seu artigo 2.º, trata-se das definições de “público”, “autoridade pública” e “informação ambiental”.

1) O n.º 4 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus define “público” da seguinte forma: “uma ou mais pessoas singulares ou colectivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais”. Desta forma se apresenta o âmbito de aplicação pessoal da Convenção de Aarhus no que toca aos titulares dos direitos que esta reconhece. Isto é, os direitos que constam da Convenção de Aarhus são direitos reconhecidos ao “público”, particularmente, é este quem beneficia do direito de acesso à informação sobre ambiente preconizado neste instrumento internacional.

Este conceito de “público” abarca as noções de pessoa natural e pessoa jurídica, assim definidas nas legislações internas das Partes. Neste cabem associações, organizações e grupos, “de acordo com a legislação ou práticas nacionais”, pelo que, desta forma, os redatores da Convenção relegaram para a legislação e práticas nacionais o estipular de requisitos para a existência de formações *ad hoc* consideradas “público”, requisitos esses que devem sempre obedecer ao objetivo subjacente a toda a Convenção de Aarhus de garantir um amplo acesso aos direitos nela consagrados.¹⁰⁷

A noção de “público” apresentada nesta disposição não está, por si só, sujeita a qualquer condição ou restrição. Como a Convenção atribui direitos ao “público” sem acrescentar expressamente quaisquer outras qualificações sobre quem deste pode usufruir desses direitos, o “público” tem o direito de exercer os mesmos, independentemente de ser pessoalmente afetado ou ter interesse na questão.¹⁰⁸ Trata-se de uma definição ampla que deve ser interpretada tendo em conta o *princípio da não discriminação*¹⁰⁹ constante no n.º 9, do artigo 3.º (*Disposições Gerais*), da Convenção de Aarhus, máxima transversal a todo o diploma e que exige que a nenhuma pessoa seja negada os direitos concedidos pela Convenção em função da nacionalidade, domicílio, cidadania ou localização da sede ou do centro efetivo

¹⁰⁷ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 55.

¹⁰⁸ Cfr., *ibid.*

¹⁰⁹ De acordo com o n.º 9 do artigo 3.º da Convenção de Aarhus, “[n]os termos das disposições relevantes da presente convenção, o público terá acesso à informação, poderá participar no processo de tomada de decisões e beneficiará de acesso à justiça no domínio do ambiente sem discriminação em matéria de cidadania, nacionalidade ou domicílio e no caso das pessoas colectivas, sem discriminação em função da localização da sua sede ou do centro efectivo das suas actividades.”

das atividades.¹¹⁰ Também, para efeitos das obrigações às quais as autoridades públicas estão adstritas por força da Convenção de Aarhus em conceder determinados direitos ao “público”, como é o caso do acesso à informação sobre ambiente, estas não podem escolher as pessoas a quem possibilitam esse acesso, nem podem considerar o “público” de forma representativa.¹¹¹

Além desta categoria de “público”, a Convenção de Aarhus estabeleceu também o conceito de “público envolvido” nos processos decisórios em matéria ambiental, que pode também ser titular do direito de acesso à informação sobre ambiente. Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus, o “público envolvido” afere-se por ser público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado nas mesmas, o que significa que a existência de uma relação entre esse público e o processo de tomada de decisão ambiental é imperativa. A nossa menção a esta categoria deve-se ao facto de nela terem sido incluídas as ONGA como presumidas interessadas. Ainda que a Convenção de Aarhus se tenha absterido no estabelecimento de critérios mais precisos no que toca à participação das ONGA, remetendo o estabelecimento de requisitos para as legislações internas, é evidente que é intuito da Convenção de Aarhus que as ONGA atuem na concretização do direito à informação ambiental. Por isto, as condições de existência das ONGA, como titulares do direito de acesso à informação, devem sempre ser interpretadas em conformidade com os objetivos da Convenção de Aarhus, afastando-se assim, impedimentos desnecessários que são habitualmente criados pelas legislações internas e que dificultam o papel importante das ONGA no âmbito das decisões ambientais e como agentes mobilizadores da opinião pública.¹¹²

2) Por sua vez, o conceito de “autoridade pública”, segundo o n.º 2 do artigo 2.º, abarca:

- “a) Um governo a nível nacional, regional ou outro;
- b) Pessoas singulares ou colectivas que desempenhem funções de administração pública, de acordo com o direito interno, incluindo o exercício de deveres específicos, a realização de actividades ou a prestação de serviços relacionados com o ambiente;
- c) Quaisquer outras pessoas singulares ou colectivas com responsabilidades públicas, que desempenhem funções públicas ou que prestem serviços públicos relacionados com

¹¹⁰ O princípio da não discriminação é uma manifestação da índole de direito humano do acesso à informação. Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, *cit.*, p. 5.

¹¹¹ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 56.

¹¹² Cfr. IZABEL CRISTINA DA SILVA SAMPAIO, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, vol. 2, n.º 12, 2013, pp. 14261-14263.

- o ambiente, sob o controlo de um organismo ou de uma entidade referida nas alíneas a) ou b);
- d) As instituições das organizações de integração económica regional referidas no artigo 17.º que sejam parte na presente convenção.”

A leitura destas alíneas permite-nos perceber que a noção de “autoridade pública” para efeitos da Convenção de Aarhus não se cinge a autoridades que pertençam a uma categoria denominada “ambiental”. Isto é, não é imperativo que as autoridades públicas operem no campo do ambiente para serem consideradas adstritas às obrigações da Convenção de Aarhus. Na alínea a) integram autoridades governamentais de qualquer função, não apenas autoridades ambientais dentro do governo.¹¹³ Na alínea b), ainda que haja uma menção expressa a pessoas que desempenham funções, atividades ou serviços “relacionados com o ambiente” como exemplos de funções administrativas públicas, basta que a pessoa esteja autorizada por lei a exercer uma função pública de qualquer tipo para se enquadrar no conceito de “autoridade pública”.¹¹⁴ O Guia de Implementação da Convenção de Aarhus esclarece que a expressão “de acordo com o direito interno” significa que é necessário haver uma base jurídica para o desempenho das funções referidas nesta alínea.¹¹⁵ Esclarece também que, ainda que a Convenção não seja clara a este respeito, entende-se que um único órgão pode desempenhar funções administrativas públicas em relação a uma parte das suas atividades, ao mesmo tempo que, outras atividades por si levadas a cabo podem ser de natureza privada, pelo que é razoável apenas aplicar-se a Convenção às atividades que se enquadram nesta definição, devendo suceder o mesmo na alínea c).¹¹⁶ Contudo, nesta penúltima alínea duas características a diferenciam das duas anteriores. Uma, a fonte de autoridade da pessoa que desempenha funções públicas ou presta serviços públicos, isto é, aqui a autoridade dos organismos deriva indiretamente do controlo do governo e das pessoas que desempenham funções administrativas públicas na aceção das alíneas a) e b) respetivamente, e não da legislação nacional. Duas, o campo de atividade relacionado com o ambiente, isto porque esta alínea inclui expressamente a limitação de que apenas pessoas com responsabilidades ou funções públicas, ou prestando serviços públicos, relativos ao meio ambiente, podem ser autoridades públicas para efeitos desta alínea.¹¹⁷ Por sua vez, a alínea d) que faz uma menção expressa ao artigo 17.º da Convenção de Aarhus, disposição que se refere a

¹¹³ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 46.

¹¹⁴ Cfr., *ibid.*

¹¹⁵ Cfr., *ibid.*

¹¹⁶ Cfr., *ibid.*, p. 47 e 48.

¹¹⁷ Cfr., *ibid.*, p. 47.

organizações de integração económica regional constituídas por Estados soberanos membros da CEE/ONU e que tenham transferido competência nas matérias reguladas pela presente Convenção, vem permitir que as instituições da União Europeia sejam consideradas autoridades públicas ao abrigo desta alínea. Isto porque, até à data, a única organização regional de integração económica a tornar-se Parte na Convenção de Aarhus foi a União Europeia.¹¹⁸

A intenção de fornecer uma cobertura o mais ampla possível ao conceito de “autoridade pública” ao abrigo da Convenção de Aarhus é manifesta. Este conceito tal como concebido por este diploma abrange toda a pessoa ou organismo que possui ou exerce poderes que não estão disponíveis aos cidadãos individuais, sem que seja necessário que o mesmo exerça as suas funções na área da política ambiental. Isto significa que são exemplos de autoridade pública ao abrigo da Convenção de Aarhus tanto um órgão de gestão de águas ou um comité de peritos designado pelo Governo como uma universidade ou uma autoridade dos transportes.¹¹⁹

Ainda que os recentes desenvolvimentos de soluções privatizadas para a prestação de serviços tornem esta definição paulatinamente mais complexa, o texto da Convenção de Aarhus sugere que essas inovações não afastam os serviços ou atividades públicas do domínio da informação pública, da participação ou da justiça, em matéria ambiental, isto é, a Convenção de Aarhus com este conceito amplo de “autoridades públicas” assegura que os casos de privatização de serviços ou atividades públicas não ficam alheios ao dever de informação do público em matéria ambiental.¹²⁰

O último parágrafo do n.º 2 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus institui que esta definição de “autoridades públicas” “não inclui organismos ou instituições que actuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos”. Esta é uma exceção que se aplica aos parlamentos e tribunais, mas não só, também as autoridades do poder executivo quando exercem funções legislativas ou jurisdicionais são consideradas nesta exceção. Ou seja, quando a autoridade age no âmbito do seu poder executivo é considerada “autoridade pública” para efeitos da Convenção de Aarhus, mas quando atua na qualidade de órgão jurisdicional ou legislativo, nesse caso, já não é considerado “autoridade pública” ao abrigo da Convenção de Aarhus.¹²¹ A razão de ser desta disposição, de acordo com o Guia de Implementação da Convenção de Aarhus, prende-se com o carácter do processo de tomada de decisão em causa nestes âmbitos.¹²²

¹¹⁸ Cfr., *ibid.* p. 48.

¹¹⁹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, *cit.*, p. 6.

¹²⁰ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 46.

¹²¹ Cfr., *ibid.*, p. 49.

¹²² Cfr. *ibid.*

No caso da atuação no âmbito da atividade legislativa, os representantes eleitos, na prática, são já responsáveis perante o público através do processo eleitoral.¹²³ A interpretação que fazemos é no sentido de que ao excluir os “organismos ou instituições que actuem na qualidade de órgãos (...) legislativos” a Convenção está a “poupar” o quadro do processo legislativo a mais escrutínio do que aquele que, na prática, já lhe assiste, uma vez que os representantes eleitos são diretamente responsáveis diante do público que os elegeu. *A priori*, a informação dos cidadãos, enquanto condição *sine quo non* de um governo democrático, está já garantida no processo de adoção das leis. Ainda que o legislador internacional não tenha, em algum momento esclarecido os motivos desta exclusão, é para nós razoável interpretar esta disposição como uma tentativa de evitar que o poder legislativo seja comprometido por consecutivas solicitações de informação de todo o tipo, a todo o momento e por qualquer pessoa, salvaguardando-se assim o bom funcionar e desenvolvimento deste tipo de processo. Contudo, esta proteção do processo legislativo em detrimento da disponibilização de informações sobre o ambiente não nos parece ser justificada em todos os casos. Além de a informação dos cidadãos a que obriga o processo legislativo nem sempre ser garantida na prática, não nos parece que o debate e potenciais contestações instigadas pelo acesso à informação sobre ambiente, (que ao existir porventura podem ser oportunas), sejam razões para excluir todo o processo legislativo.

No contexto da atuação na qualidade de órgãos jurisdicionais, sabemos que a tomada de decisão deve ser imparcial, independente e livre do peso da opinião pública. Isto seria o suficiente para justificar o facto de muitas das disposições da Convenção não serem adequadas para aplicar-se diretamente aos órgãos que atuam na esfera judicial. Contudo, não podemos deixar de atender ao facto de que, salvo circunstâncias excecionais em que é necessário e estabelecido por lei absoluto segredo, nenhuma decisão deve, à partida, ser tomada com base em factos ocultados ao público.

Todo o espírito da Convenção de Aarhus se baseia no combate do segredo perante o público numa base de quase irreduzível transparência, por isso, a exclusão dos “organismos ou instituições que actuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos” da noção de “autoridade pública” (que consequentemente dispensa estes órgãos da obrigação de concessão dos direitos de acesso à informação sobre ambiente nos termos da Convenção de Aarhus) sem adicionais esclarecimentos ou até mesmo estabelecimento de limites leva-nos a crer que a Convenção está, no que toca a esta disposição, formulada de maneira demasiado geral.

Não há, todavia, nada na Convenção de Aarhus que impeça uma Parte de decidir estender a sua legislação a fim de incluir órgãos e instituições que atuam na qualidade de órgãos jurisdicionais ou

¹²³ Cfr. *ibid.*

legislativos.¹²⁴ *A contrario*, os órgãos ou instituições que atuam no exercício das suas funções legislativas ou jurisdicionais podem também decidir voluntariamente aplicar as leis da Convenção, com as devidas adaptações, aos seus procedimentos. Na verdade, embora as atividades legislativas estejam excluídas da definição de “autoridades públicas” nos termos da Convenção, o seu preâmbulo convida a que os órgãos legislativos implementem voluntariamente os princípios deste instrumento internacional¹²⁵. O que se justifica, a nosso entender, dada a relevância que os parlamentos assumem na implementação desta Convenção.¹²⁶

3) A Convenção de Aarhus não estabelece uma definição de “ambiente”. Define, contudo, os requisitos mínimos de uma aceção de “informação ambiental”, que não poderíamos deixar de mencionar, não só porque é um termo implicitamente relevante para toda a Convenção, inclusive é o mais próximo que esta chega de fornecer uma definição de “ambiente”, servindo de referência para a interpretação do escopo deste¹²⁷, mas porque é de particular importância na compreensão e interpretação do primeiro pilar da Convenção, que analisaremos mais à frente.

Entende-se por “informação ambiental”, de acordo com o n.º 3 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus, “qualquer informação apresentada sob a forma escrita, visual, oral, eletrónica ou outra” que verse sobre:

“a) O estado de elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, os locais de interesse paisagístico e natural, a diversidade biológica e os seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados e a interacção entres estes elementos;

b) Factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas que afectem ou que sejam susceptíveis de afectar os

¹²⁴ Por exemplo, as disposições do Regulamento de Aarhus sobre o acesso à informação ambiental aplicam-se também às instituições e órgãos da União Europeia que atuam no exercício de competências legislativas. Cfr. Regulamento (CE) n.º 1367/2006, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, JO L 264, 25.09.2006, pp. 13-19, considerando inicial 7 e PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, in *Fordham International Law Journal*, cit., p. 1440.

¹²⁵ Citando o considerando 11 do preâmbulo da Convenção de Aarhus: “[r]econhecendo que é conveniente promover a transparência em todos os sectores de governação, e convidando os órgãos legislativos a aplicar os princípios da presente convenção na sua actuação”.

¹²⁶ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 32.

¹²⁷ Cfr., *ibid.*, p. 50.

elementos do ambiente referidos na alínea a), bem como análises custo-benefício e outras análises económicas e pressupostos utilizados no processo de tomada de decisões em matéria ambiental;

c) O estado da saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas, na medida em que estes elementos sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas referidas na alínea b).”

Não há qualquer intenção por parte dos redatores da Convenção de Aarhus em fazer deste artigo, dividido em três categorias, uma lista exaustiva. Ao invés disso, o propósito foi o de elaborar uma definição o mais ampla possível com categorias que representam um rol meramente ilustrativo daquilo que se pode entender como sendo “informação ambiental”, intuito que deve sempre ser tido em consideração na sua interpretação.¹²⁸

A amplitude da noção “informação ambiental” estende-se também à forma, podendo esta assumir qualquer forma material “escrita, visual, oral, eletrónica ou outra”. Ou seja, documentos em papel, ilustrações, fotografias, vídeos, áudios e arquivos de computador são exemplos de formas materiais que estas informações podem ostentar.¹²⁹ De igual modo, outras formas, não mencionadas, existentes atualmente ou futuramente desenvolvidas também podem ser consideradas,¹³⁰ isto porque este conceito é deixado em aberto de forma a não ficar adstrito a determinados tipos de apresentação considerados mais convencionais.¹³¹

¹²⁸ Cfr., *ibid.*

¹²⁹ Cfr., *ibid.*, p. 51.

¹³⁰ Cfr., *ibid.* Neste contexto, depreende-se a necessidade de saber distinguir-se entre a informação propriamente dita e a sua forma, isto é, a informação e o documento. A Convenção de Aarhus garante o acesso à informação, mas, a referência a uma forma material e a utilização do termo “outras” não se destina a restringir a definição de “informação ambiental” a produtos acabados ou a outra documentação que possa ser formalmente compreendida, também as informações em estado “bruto” e não processadas são aqui abrangidas. No acórdão de 25 de abril de 2007, *WWF European Policy Programme v Council*, T-264/04, EU:T:2007:114, o então designado Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias, defendeu que devia distinguir-se o conceito de documento do de informação, de maneira que, o direito de acesso ao público a um documento das instituições de acordo com o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145, 31.05.2001, pp. 43-48, visava “apenas os documentos e não as informações entendidas de modo mais genérico” (considerando 76), isto é, os elementos de informação só eram considerados quando constantes de documentos. Após o Regulamento de Aarhus entrar em vigor, esta interpretação assim preconizada da distinção informação/documento deixou de se aplicar.

¹³¹ Cfr. IZABEL CRISTINA DA SILVA SAMPAIO, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, *cit.*, p. 14257.

Relativamente às três categorias identificadas nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus, por estarmos perante grupos ilustrativos capazes de abarcar uma imensidão de “informações sobre ambiente”, optamos apenas por deixar algumas referências a cada um deles.

Na alínea a), muitos dos elementos do ambiente constantes da lista não limitativa, como por exemplo “o ar e a atmosfera a água, o solo, a terra”, têm definições de senso comum, tornando dispensável o desenvolvimento de definições técnicas e, inclusive, o escopo de alguns desses elementos são delineados por outros acordos internacionais.¹³²

O conteúdo da alínea b), por seu turno, pode ser dividido em duas subcategorias: fatores e atividades ou medidas que afetem ou sejam suscetíveis de afetar os elementos da alínea a), e análises económicas e pressupostos que sejam utilizados no processo de tomada de decisões. Na primeira é dado como exemplo de atividades ou medidas que possam afetar o meio ambiente, as “medidas administrativas, acordos em matéria de ambiente, políticas, legislação, planos e programas”, termos que implicam ação humana. Faz ainda parte desta subcategoria decisões sobre atividades específicas como autorizações e licenças, que têm ou podem ter efeito sobre o meio ambiente. Isto porque a questão aqui é saber se as atividades ou medidas em questão podem afetar o ambiente, não sendo suficiente que estas pertençam a um tipo rotulado “ambiental”.¹³³ A menção a “acordos em matéria de ambiente”, por seu turno, refere-se a acordos voluntários, como os negociados entre o governo e a indústria, e a acordos bilaterais ou multilaterais entre Estados.¹³⁴ Na segunda subcategoria referida, a inclusão de “análises económicas” justifica-se pela relevância que estas assumem na aprovação de projetos, ou seja a Convenção de Aarhus reconhece que as “análises económicas” podem ser um fator determinante na execução de projetos.¹³⁵

A alínea b), em especial, faz-nos levantar uma questão. Considerando a referência feita nesta disposição a “(...) legislação (...) que [afete] ou que [seja] susceptível de afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a)” como passível de ser considerada “informação sobre ambiente” para efeitos da Convenção de Aarhus, não existirá uma certa incongruência relativamente ao artigo 2.º, n.º 1, último parágrafo do mesmo diploma, que prevê a exclusão das autoridades públicas “que actuem na qualidade de órgãos (...) legislativos”? A exclusão destas autoridades públicas não deveria significar a

¹³² Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 51.

¹³³ Cfr., *ibid.*, p. 53.

¹³⁴ Cfr., *ibid.*

¹³⁵ Cfr., *ibid.*, p. 54. Esta categoria constitui uma manifestação do peso da economia nas questões ambientais. Sobre o assunto, cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, cit., pp. 145-249. A quantificação de valores ambientais e a internalização dos seus custos são questões complexas com as quais os economistas se deparam hodiernamente. Cfr., ainda, IZABEL CRISTINA DA SILVA SAMPAIO, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, cit., p. 14259.

exclusão de atos legislativos do âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus? Fica por saber se a informação circulada dentro de um processo legislativo está realmente excluída do acesso à informação à luz da Convenção de Aarhus. Já identificada por Peter Oliver¹³⁶ e por Carla Amado Gomes¹³⁷, esta é uma dúvida que deixamos em aberto.

Por último, a alínea c) dá conta da influência que os elementos das alíneas a) e b) têm no ambiente humano, isto é, considera a contingência de “a saúde humana e da segurança, as condições de vida dos indivíduos, os locais de interesse cultural e as estruturas construídas” poderem ser afetadas pelos elementos do ambiente, ou pelos fatores, atividades ou medidas que afetam o meio ambiente. A Convenção, nesta alínea, exige a existência de um vínculo entre os elementos da alínea a) e b), e as informações sobre a saúde humana, a segurança, as condições de vida, os locais culturais e as estruturas construídas¹³⁸. A necessidade de se verificar esta ligação surge como limite à natureza quase ilimitada da informação sobre a saúde e segurança humanas, já que sem este requisito informações deste tipo, mas sem qualquer relação com o meio ambiente podiam ser erradamente incluídas no âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus.¹³⁹

Depois de nos determos na exposição e compreensão dos conceitos fundamentais desta Convenção, já nos é possível debruçar sobre o direito propriamente dito de acesso à informação ambiental preconizado no seu primeiro pilar.

¹³⁶ Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, pp. 1430 e 1231.

¹³⁷ Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, p. 245.

¹³⁸ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 55.

¹³⁹ Cfr. IZABEL CRISTINA DA SILVA SAMPAIO, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, *cit.*, p. 14260.

2.1.0 primeiro pilar: o acesso à informação sobre ambiente

A Convenção de Aarhus edifica-se em três pilares: *o acesso à informação*, ao qual corresponde, essencialmente, os artigos 4.º e 5.º; *a participação do público no processo de tomada de decisão*, plasmado nos artigos 6.º a 8.º; e *o acesso à justiça*, ao qual, por sua vez, está reservado o artigo 9.º; tudo isto em matéria ambiental.

No que nesta investigação nos importa aprofundar, focamos, a partir de agora, a nossa atenção no primeiro. O seu conteúdo rege-se, fundamentalmente, pelos seguintes artigos da Convenção: o artigo 3.º (*Disposições gerais*), o artigo 4.º (*Acesso à informação ambiental*) e o artigo 5.º (*Recolha e divulgação da informação ambiental*).

O alicerce deste pilar é a noção de que o acesso do público à informação sobre ambiente e a divulgação da mesma dá aso a uma maior sensibilização dos indivíduos para os problemas ambientais, para uma participação mais efetiva da população nos processos de tomada de decisão, o que culminará na possibilidade de uma proteção mais adequada, na melhoria da política ambiental e, por conseguinte, de um ambiente melhor. A transparência associada a este primeiro pilar possibilita que o público exerça os direitos que lhes assiste no segundo e terceiro pilar da mesma Convenção.¹⁴⁰ O acesso à informação sobre ambiente é, por isto, um pilar fundamental para toda a Convenção. Rege um direito humano individual de acesso à informação sobre o ambiente gerida pelas autoridades públicas, não se estendendo, como anteriormente esclarecido, à informação gerida por pessoas ou empresas privadas.¹⁴¹

Este pilar vem, por um lado, garantir o acesso do público à informação em matéria de ambiente sem que seja necessário, aos sujeitos que requerem essa informação, provar interesse na questão. Por outro lado, o referido acesso inclui deveres adstritos às Partes, de recolha e difusão de informação. Destarte, é reconhecida uma estrutura dual: uma *vertente ativa*, na qual as autoridades públicas têm a obrigação de recolher e divulgar a informação ambiental sem que seja necessário solicitá-la, e uma *vertente passiva*, em que as autoridades públicas estão adstritas ao cumprimento do direito do público a obter, mediante pedido, informação ambiental gerida por estas.

É essencial referir a máxima preconizada num dos considerandos iniciais da Convenção de Aarhus, o n.º 17, segundo o qual se considera que “as autoridades públicas gerem informações ambientais no interesse público”. Isto é fulcral para entender o significado e a importância do primeiro

¹⁴⁰ Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, p. 1433.

¹⁴¹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, *cit.*, pp. 5 e

pilar. O ponto de partida ideal é justamente este, de que as autoridades públicas administram a informação na sua posse, tendo como desígnio a prossecução do interesse público. Não obstante, ao abrigo do entendimento de que “informação é poder”, várias são as vezes em que, na prática, as autoridades públicas não reconhecem que administram a informação sobre ambiente não no seu próprio interesse ou no dos seus superiores, mas justamente em nome do interesse público, isto porque, interpretam esta alienação de informação como sinónimo de partilha de poder.¹⁴² É também com intuito de contrariar esta tendência que o primeiro pilar estabelece obrigações que subordinam as autoridades públicas a garantir que o interesse público é efetivado.

Não obstante o exposto, a compreensão cabal deste pilar só é possível com uma análise dos artigos que o enformam, tarefa da qual nos encarregamos de seguida.

¹⁴² Ibid., p. 6.

2.1.1. Artigo 4.º – Acesso à informação ambiental (dimensão passiva)

O n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus estipula que, “[c]ada parte assegurará que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público tal informação”. Ou seja, impõe às Partes a criação de um sistema no qual o público pode requerer, às autoridades públicas, o acesso à informação sobre ambiente, e em que estas ficam adstritas à satisfação desse pedido. Consagra-se, desta forma, uma regra geral de liberdade de acesso à informação sobre ambiente¹⁴³, na qual as autoridades públicas têm a obrigação de fornecer informação sobre ambiente quando lhes é dirigido um pedido nesse sentido. Segundo esta disposição, a obrigação em questão deve, além de respeitar o estabelecido em todo o artigo 4.º, estar “em conformidade com o disposto na legislação nacional, incluindo, quando solicitadas e sem prejuízo do disposto na alínea b), cópias da documentação que contém a informação solicitada”.

O pedido de acesso à informação sobre ambiente refere-se a qualquer comunicação de um membro do público com uma autoridade pública com o propósito de aceder a informação sobre ambiente, não existindo por parte da Convenção de Aarhus qualquer especificação da forma que este deve assumir. Posto isto, qualquer pedido que respeitar o disposto no artigo 4.º, seja oral ou escrito, é considerado um pedido de acesso à informação sobre ambiente para efeitos desta Convenção.¹⁴⁴

Para este pedido, a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus determina que não é “necessário declarar um interesse na questão”, ou seja, o requerente não precisa de apresentar uma razão para justificar a sua vontade de aceder à informação nem explicar o que pretende fazer com a mesma.¹⁴⁵ Atendendo a isto, não é possível às autoridades públicas rejeitar um pedido de acesso à informação sobre ambiente porque o requerente não tem interesse nas informações.

É também permitido ao requerente escolher em que forma pretende que a informação lhe seja fornecida: sob a forma escrita, visual, oral, eletrónica ou outra.¹⁴⁶ Neste sentido, a comunicação *ACCC/C/2008/24 Spain*¹⁴⁷ é exemplo da importância de se respeitar a forma solicitada pelo requerente.

¹⁴³ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 78.

¹⁴⁴ Cfr., *ibid.*, p. 79.

¹⁴⁵ Cfr., *ibid.*, p. 80.

¹⁴⁶ Cfr., *ibid.*

¹⁴⁷ Communication on non-compliance by Spain with the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, ACCC/C/2008/24 Spain, 13.05.2008, disponível em <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/24TableSpain.html>, última consulta a 12.01.2021. Cfr., Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, considerando 70.

Nesta, o Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus¹⁴⁸ considerou que Espanha não tinha agido em conformidade com a Convenção de Aarhus quando as autoridades que deram resposta ao pedido de informação em apreço não o fizeram em formato eletrónico como pedido, tendo essa forma de pedido sido ignorada pela disponibilização em papel. Tal falha limitou significativamente o acesso do requerente às informações, que não conseguiu pagar o valor da totalidade das cópias em papel e desistiu de solicitar cópias de outros planos do seu interesse.¹⁴⁹ Desta forma, o acesso à informação ambiental ficou comprometido, ao invés de assegurado como é objetivo da Convenção de Aarhus.

Todavia, de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, as autoridades públicas podem colocar à disposição do público as informações noutra forma que não a solicitada, quando: “i) seja razoável que a autoridade pública apresente a informação de outra forma: nesse caso, devem ser expostas as razões que o justificam, ou”; “ii) a informação já esteja disponível ao público de outra forma.” Em todo o caso, é possível deduzir que o acesso à informação deve sempre ser efetivo na prática, isto é, a informação tem de ser facilmente acessível ao público que a solicita e a informação disponível tem de ser o equivalente funcional da forma solicitada, não devendo ser um resumo, mas a totalidade das informações.¹⁵⁰

Além disto, este direito de acesso à informação sobre ambiente está protegido pelo estabelecimento de limites no que respeita ao tempo de resposta. O n.º 2 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus exige às autoridades públicas um prazo mediante o qual a informação referida no n.º 1 do mesmo artigo deve ser facultada. A saber, “o mais rapidamente possível, o mais tardar no prazo de um mês a contar da apresentação do pedido, a menos que o volume e a complexidade da informação justifiquem um prolongamento deste prazo até dois meses após a apresentação do pedido.” Estes representam limites máximos, pelo que a Convenção de Aarhus, desta forma, está a exigir que as Partes estabeleçam às respetivas autoridades públicas a obrigação de responder a estes pedidos em períodos o mais curto possíveis, atendendo à possibilidade de extensão máxima permitida de dois meses. Neste último caso, as Partes podem estabelecer critérios para julgar se o volume e a complexidade da informação justificam

¹⁴⁸ O Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus (em inglês, *Aarhus Convention's Compliance Committee*) é encarregue do controlo da observância das obrigações da Convenção pelas Partes, ao abrigo do 15.º da Convenção que prevê um mecanismo de avaliação do cumprimento. Sobre o assunto, cfr. RUI LANCEIRO, “The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union”, *cit.*, p. 361, CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, p. 247 e conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 18 de outubro de 2012, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2012:645, considerando 8.

¹⁴⁹ Cfr. Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, considerando 27.

¹⁵⁰ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 81.

tal extensão.¹⁵¹ Acrescenta ainda, o mesmo n.º 2, que “[o] requerente deverá ser informado do prolongamento do prazo bem como das razões que o justificam.” Uma disposição neste sentido evidencia a intenção da Convenção de Aarhus em salvaguardar o interesse do público em ter acesso à informação sobre ambiente.

A possibilidade de uma prorrogação ou de uma eventual recusa de um pedido de acesso à informação significa que a notificação antecipada do estado do pedido é importante para obter um acesso efetivo à informação. Por isto, alguns países exigem que o estado do pedido seja notificado no sentido de deixar o requerente saber se o pedido será concedido e, no caso de não ser, deixar o requerente saber o porquê, sendo que também a esta notificação poderá corresponder um prazo.¹⁵²

A existência dos prazos estabelecidos na Convenção de Aarhus e a administração adequada dos mesmos é fundamental para o bom funcionamento do regime de acesso à informação sobre ambiente, uma vez que estes quadros de tempo estão, muitas vezes, ligados aos prazos de outros processos, podendo, por exemplo, um atraso na resposta afetar a capacidade do público interessado em participar na tomada de decisão nos termos do artigo 6.º (*Participação do público nas decisões referentes a actividades específicas*) da Convenção de Aarhus.¹⁵³

Contudo, qual é a consequência determinada pela Convenção de Aarhus às Partes cujas autoridades públicas não cumprem os limites máximos exigidos? Não existe uma sanção específica exigida por esta Convenção a estabelecer pelas Partes nos seus ordenamentos aquando do incumprimento dos prazos em questão. Esta poderá ser, a nosso ver, a grande insuficiência deste diploma internacional.

A comunicação *ACCC/C/2008/24 Spain* é também exemplo da importância da existência destes prazos consagrados no n.º 2 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus. No quadro que deu origem a esta comunicação do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus, um atraso no fornecimento de informações requeridas relativas à utilização de determinadas terras obstou a capacidade do público de participar da decisão de planeamento das mesmas.¹⁵⁴ Inclusive, o Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus veio esclarecer, no âmbito da mesma comunicação, que no final do prazo máximo de dois meses para responder aos pedidos de informação, a única opção que a autoridade pública tem é a de fornecer as informações ou recusar o pedido, no todo ou em parte,

¹⁵¹ Cfr., *ibid.*, p. 82.

¹⁵² Cfr., *ibid.*, p. 83.

¹⁵³ Cfr., *ibid.*

¹⁵⁴ Cfr., Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, considerando 26.

com base nos n.º 3 e 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus¹⁵⁵, ou seja, cumprindo os tramites normais estabelecidos para o fornecimento ou recusa de um pedido de acesso à informação ambiental. Qual é então o efeito útil deste prazo máximo estabelecido pela Convenção? Existe um mecanismo para verificar a conformidade dos Estados Partes com a Convenção, concretizado no Comité de Cumprimento da Convenção de Aarhus, no entanto, não há um mecanismo, além da garantia jurisdicional¹⁵⁶, visado pela própria Convenção para garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos por esta, isto é, um sistema efetivo de sanções, administrativas ou penais, a incidir sobre as autoridades públicas que não cumprem com os prazos de resposta a um pedido de acesso à informação ambiental nos termos do estabelecido pela Convenção.¹⁵⁷

Além de uma limitação temporal, a Convenção de Aarhus prevê a possibilidade das autoridades públicas recusarem os pedidos de informação, mas apenas nos casos específicos descritos. O n.º 3 do artigo 4.º da Convenção contém condições para a recusa dos pedidos de acesso à informação sobre ambiente, condições que dizem respeito às circunstâncias do tipo de informação solicitada. De acordo com esta disposição, a recusa pode acontecer se:

- “a) A autoridade pública a quem o pedido é dirigido não estiver na posse da informação solicitada;
- b) O pedido for manifestamente despropositado ou excessivamente genérico; ou se
- c) O pedido disser respeito a material em fase de finalização ou a comunicações internas das autoridades públicas, na medida em que o direito nacional ou as práticas correntes prevejam uma derrogação, tendo em conta o interesse público da sua divulgação.”

Esclarecemos, primeiramente, que as Partes não estão obrigadas a aplicar estas exceções, mas para que o façam têm de definir os limites de algumas noções nelas presentes (por exemplo: “posse”, “manifestamente despropositado”, “excessivamente genérico”, “em fase de finalização”, “comunicações internas” e “práticas correntes”).

¹⁵⁵ Cfr., Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, considerando 74.

¹⁵⁶ Os direitos de acesso à informação sobre ambiente, de participação na tomada de decisão ambiental e de oposição a decisões lesivas do ambiente são passíveis de tutela jurisdicional à luz do artigo 9.º da Convenção de Aarhus. Sobre o assunto, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, cit., p. 246.

¹⁵⁷ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, cit., p. 10.

A alínea a) parte da ideia de que as autoridades públicas só estão obrigadas a ceder as informações que estão na sua posse. Tal implica que as Partes, ao aplicar esta exceção, têm de definir os limites da noção de posse de acordo com o respetivo direito nacional. O Guia de Implementação da Convenção de Aarhus esclarece que a informação na posse das autoridades públicas não se limita à gerada pelas mesmas nem à que recai sobre o âmbito das suas competências.¹⁵⁸

Na alínea b), os conceitos que requerem definição por parte das Partes que decidam aplicar a referente exceção são os de “manifestamente despropositado” e “excessivamente genérico”.¹⁵⁹ No caso do conceito de “manifestamente despropositado”, o Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus esclareceu nas suas conclusões da combinação da Submissão *ACCC/S/2004/1* pela Roménia com a Comunicação *ACCC/C/2004/03* pela Ecopravo-Lviv, que o volume da informação requerida não justifica a recusa de um pedido de acesso à informação.¹⁶⁰ É aliás, o que se pode inferir da leitura do n.º 2 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, já transcrito supra, que prevê a possibilidade de uma extensão do prazo de resposta do pedido de acesso de informação sobre ambiente para dois meses quando “o volume e a complexidade da informação” o justificam. Inclusive, é dever das Partes, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2 da Convenção de Aarhus, envidar “esforços para garantir que o público seja assistido e orientado pelos funcionários e pelas autoridades ao tentar obter o acesso à informação”, pelo que, é esta assistência das autoridades públicas que deverá garantir que um pedido de informação não seja “manifestamente despropositado” ou “excessivamente genérico”.

Por seu turno, a alínea c) concede a possibilidade de as autoridades públicas recusarem o acesso “a material em fase de finalização ou a comunicações internas” suas, quando “o direito nacional ou as práticas correntes” isentarem os mesmos. Mas, esta derrogação implica que as autoridades públicas considerem o interesse público que seria atendido pela divulgação das informações antes de tomar uma decisão final de recusa do pedido. Inclusive, as autoridades públicas estão adstritas ao dever de apresentar as razões da recusa por escrito ao abrigo do n.º 7 do artigo 4.º da Convenção¹⁶¹, como forma

¹⁵⁸ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 83.

¹⁵⁹ Cfr., *ibid.*, p. 84.

¹⁶⁰ Cfr. Report on the seventh meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, with regard to compliance by Ukraine with the obligations under the Aarhus Convention in the case of Bystre deep-water navigation canal construction (submission *ACCC/S/2004/01* by Romania and communication *ACCC/C/2004/03* by Ecopravo-Lviv (Ukraine)), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14.03.2005, considerando 33. De acordo com o considerando 33 deste relatório, perante situações em que o volume é grande, as autoridades públicas têm as opções de, fornecer as informações em questão em formato eletrónico ou informar o requerente do local em que essas informações podem ser examinadas e facilitar esse exame, ou indicar a taxa pelo fornecimento de tais informações, de acordo com o artigo 4.º, n.º 8, da Convenção de Aarhus.

¹⁶¹ Citando o texto do n.º 7 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, “[a] recusa de um pedido deve ser apresentada por escrito se o pedido tiver sido apresentado nessa forma ou se o requerente assim o solicitar. Da recusa devem constar os seus fundamentos, bem como informações relativas ao

de se garantir que as mesmas consideraram o interesse público na sua decisão. O interesse público servido pela divulgação de determinada informação sobre ambiente não é definido pela Convenção de Aarhus, é deixado às Partes a interpretação do interesse público a considerar, interpretação essa que deverá sempre ser feita em conformidade com os princípios e objetivos da Convenção de Aarhus.¹⁶²

A juntar a estes motivos de recusa, o n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus estabelece interesses que também constituem exceções adicionais à regra geral de que as informações devem ser fornecidas a pedido do público. Neste caso em particular, a recusa não diz respeito às circunstâncias do tipo de informação pedida, mas ao facto de existir um outro interesse jurídico que deve ser protegido. Tal disposição concede às Partes a possibilidade de recusa de um pedido de informações “se a divulgação das mesmas afectar negativamente” esses interesses. São estes:

- a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, nos casos em que tal confidencialidade esteja prevista no direito interno;
- b) As relações internacionais, a defesa nacional ou a segurança pública;
- c) O funcionamento da justiça, o direito dos cidadãos a um julgamento justo ou a possibilidade de as autoridades públicas conduzirem inquéritos de natureza criminal ou disciplinar;
- d) A confidencialidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objectivo de proteger um interesse económico legítimo. Neste contexto, deverão ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da protecção do ambiente;
- e) Os direitos de propriedade intelectual;
- f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a pessoas singulares quando a pessoa em causa não tiver consentido na divulgação da informação ao público, caso tal confidencialidade esteja prevista na legislação nacional;
- g) Os interesses do terceiro que tenha fornecido a informação solicitada sem estar sujeito à obrigação legal de a fornecer nem poder ser sujeito a tal obrigação, quando este não tiver consentido na divulgação do material em causa; ou

acesso ao processo de recurso previsto no artigo 9.º A recusa deve ser apresentada o mais cedo possível no prazo máximo de um mês, a menos que a complexidade da informação justifique um prolongamento desse prazo até dois meses após a apresentação do pedido. O requerente deverá ser informado do prolongamento do prazo, bem como das razões que o justificam.”

¹⁶² Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 90.

h) O ambiente a que se refere a informação, tal como os locais de reprodução de espécies raras.”

Também aqui as Partes não são obrigadas a incorporar todas estas exceções ao implementar a Convenção de Aarhus. Na prática, tal resulta em discrepâncias entre as Partes relativamente a que exceções acolhem nas suas leis nacionais.¹⁶³ Em todo o caso, antes de qualquer uma destas exceções serem aplicadas a um caso em concreto, a autoridade pública em questão deve determinar se a divulgação irá afetar adversamente o interesse declarado, isto é, se terá um impacto negativo no interesse público relevante.¹⁶⁴

Algumas destas alíneas empregam conceitos que não são definidos pela Convenção de Aarhus (por exemplo: “procedimentos das autoridades públicas”, “relações internacionais”, “defesa nacional” e “segurança pública”) e que ficam a cargo das Partes determinar. Também esta ausência de clarificação dos conceitos, cuja definição é relegada às Partes que pretendam adotar as exceções em causa, resulta numa arbitrariedade que permite contrastes entre entendimentos adotados à luz das leis administrativas das Partes. Esta é também uma manifestação da intenção do legislador internacional de apenas prover orientações no sentido de as autoridades públicas se tornarem aptas para encarar os desafios da proteção do ambiente na sua vertente de auxílio do público.

No caso da alínea d) do n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, de acordo com a qual às autoridades públicas é permitida a recusa do acesso a informações comerciais e industriais cuja confidencialidade protegida por lei tem como objetivo a proteção de um interesse económico, três requisitos têm de ser verificados para a sua aplicação: a lei nacional deve, de forma expressa, proteger a confidencialidade de tal informação enquanto segredo comercial ou industrial; essa confidencialidade deve ter como objetivo a proteção de um “interesse económico legítimo”; e as informações relativas a emissões poluentes relevantes para a proteção do ambiente não podem ser consideradas informação comercial e industrial confidencial. As informações relativas a emissões, que sejam relevantes para efeitos da proteção do ambiente, devem ser divulgadas.¹⁶⁵ Isto mostra, por parte da Convenção de Aarhus, uma intenção de prevalência do valor da proteção da saúde e do ambiente, face à proteção dos segredos industriais e comerciais. Este último requisito, que é uma exceção à exceção, é amplamente consistente com o princípio de que informações sobre emissões perdem o seu caráter de propriedade assim que as

¹⁶³ O n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus é um artigo que constitui um bom exemplo do espírito do n.º 5 do artigo 3.º do mesmo diploma, que permite às Partes estabelecer regimes que concedam um acesso à informação sobre ambiente mais lato relativamente ao estabelecido pela mesma.

¹⁶⁴ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide, cit.*, p. 86.

¹⁶⁵ Cfr., *ibid.*, p. 88.

emissões entram no domínio público.¹⁶⁶ No entendimento vertido no Guia de Implementação da Convenção de Aarhus a expressão “emissão” reconduz-se àquela definida no artigo 3.º, n.º 4 da Diretiva 2010/75/UE¹⁶⁷ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010 relativa às emissões industriais: “a libertação directa ou indirecta de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído para o ar, a água ou o solo, a partir de fontes pontuais ou difusas com origem numa dada instalação”. Como observado pelo mesmo guia, uma exceção à exceção nestes termos induz ao entendimento de que emissões sobre ambiente que não sejam relevantes para efeitos da proteção do ambiente podem ser alvo de recusa nos termos da alínea d) do n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus mas, na prática, não é completamente claro em que circunstâncias as informações sobre emissões podem ser consideradas não relevantes para a proteção do ambiente.¹⁶⁸ Seria facilmente deduzível, da leitura dos objetivos da Convenção de Aarhus e dos princípios em que esta assenta, que qualquer informação sobre emissões que possa afetar a qualidade do meio ambiente deve ser considerada relevante para a proteção do ambiente, nada obstante das quantidades de emissões envolvidas, podendo argumentar-se que todas as informações sobre emissões são relevantes para a proteção do ambiente.¹⁶⁹

Em adição às alíneas do n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, um segundo parágrafo instrui as Partes no sentido de que, “[o]s fundamentos de recusa acima referidos devem ser objecto de uma interpretação restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação e o facto de a informação solicitada ser relativa a emissões para o ambiente.” Isto significa que, por si só, o facto de as informações solicitadas integrarem as categorias de interesses das alíneas deste n.º 4, não é suficiente para justificar a invocação dessas exceções. É necessário que essas exceções sejam interpretadas de forma restritiva. A Convenção estabelece duas salvaguardas que auxiliam as Partes a entender o que “interpretação restritiva” significa para efeitos da mesma: as Partes devem considerar o interesse público servido pela divulgação e ter em conta se as informações solicitadas são relativas a emissões para o ambiente.¹⁷⁰ Estes constituem dois ponderosos assuntos no que concerne à recusa de um pedido de acesso a informação sobre ambiente. Como já referimos supra, é deixado às Partes a decisão de como considerar o interesse público servido pela divulgação de informação sobre ambiente. Contudo, deduz-se a necessidade de se considerar um equilíbrio ativo de interesses e, em todo o caso, as Partes devem

¹⁶⁶ Cfr., *ibid.*

¹⁶⁷ Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), JO L 334, 17.12.2010, pp. 17-119.

¹⁶⁸ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 88.

¹⁶⁹ Cfr., *ibid.*

¹⁷⁰ Cfr., *ibid.*, p. 90.

orientar as respetivas autoridades públicas no teste de pesar o interesse público servido pela divulgação contra os interesses protegidos sob as exceções das alíneas a) a h) do n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, com o intuito de limitar distinções arbitrárias e garantir a uniformidade.¹⁷¹ Repare-se que, o considerar das emissões para o ambiente neste parágrafo vem demonstrar a tendência da Convenção de Aarhus em priorizar a divulgação de informação sobre emissões para o ambiente, como já identificámos na alínea d) do n.º 4 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus.¹⁷²

No n.º 5 do artigo 4.º, a Convenção de Aarhus afirma uma responsabilidade coletiva entre as autoridades públicas perante pedidos de informação do público, independentemente de a quem foi dirigido o pedido. Em oposição à alínea a), do n.º 3, do artigo 4.º do mesmo diploma internacional, no qual o pedido pode ser recusado se a autoridade pública a quem o pedido for dirigido não tiver a informação requerida na sua posse, o n.º 5 do artigo 4.º estabelece que “[s]e a autoridade pública não estiver na posse da informação ambiental solicitada, comunicará ao requerente, o mais rapidamente possível, a autoridade pública junto da qual considera ser possível solicitar essa informação ou transferirá o pedido para essa autoridade, informando o requerente dessa transferência.” Desta forma, a responsabilidade da autoridade pública não acaba com a recusa por escrito.¹⁷³

Por seu turno, o n.º 6 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus vem, ainda, determinar que, “[c]ada parte garantirá que, se as informações que não estão submetidas à obrigação de divulgação nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 e no n.º 4 puderem ser separadas sem prejuízo da sua confidencialidade, as autoridades públicas colocarão à disposição a parte restante da informação ambiental que foi solicitada.” Isto significa que, nestes termos, a parte não confidencial da informação pode, ao abrigo desta disposição, ser disponibilizada.¹⁷⁴

Por último, o n.º 8 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus segue a ideia de que para a informação ser disponibilizada também tem de ser monetariamente acessível, pelo que, “[c]ada parte pode autorizar as suas autoridades públicas a cobrar uma taxa pela colocação da informação à disposição”, mas essa taxa deve respeitar um critério: “não deve ultrapassar um montante razoável”. Por sua vez, “[a]s

¹⁷¹ Cfr., *ibid.* As orientações relativas ao acesso à informação em matéria de ambiente e à participação do público no processo de tomada de decisões em matéria de ambiente aprovadas na declaração ministerial adotada na terceira Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa” realizada em Sofia, Bulgária, em 25 de outubro de 1995, a que o considerando 22 da Convenção de Aarhus faz menção, propõem alguma orientação neste domínio, nomeadamente um exercício de equilíbrio entre o interesse público servido com a divulgação e os interesses protegidos pela não divulgação. Cfr. Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making submitted by the ECE Working Group of Senior Governmental Officials “Environment for Europe”, Ministerial Conference Environment for Europe, ECE/CEP/24, Sofia, Bulgaria, 23-25 October 1995, disponível em <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>, consulta a 12.21.2021, considerando 6.

¹⁷² Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 90.

¹⁷³ Cfr., *ibid.*, p. 91.

¹⁷⁴ Cfr., *ibid.*, p. 92.

autoridades públicas que tencionem aplicar uma taxa à colocação da informação à disposição devem apresentar aos requerentes uma tabela das taxas previstas, indicando as circunstâncias que justificam a sua cobrança ou a concessão de isenções, assim como os casos em que a colocação da informação à disposição está sujeita à condição de pagamento prévio de tais taxas.”, constituindo estas, orientações para a cobrança de informações sobre ambiente ao abrigo da Convenção de Aarhus. Tais estipulações procuram evitar abusos e inconsistências nas cobranças, assim como ajudam a fortalecer a capacidade do público de aceder às informações sobre ambiente, na medida em que desta forma o mesmo sabe de antemão quanto custará as referentes informações.

2.1.2. Artigo 5.º - Recolha e divulgação da informação ambiental (dimensão ativa)

O artigo 5.º da Convenção de Aarhus regula a dimensão ativa do direito de acesso à informação sobre ambiente. Esta dimensão traduz-se na obrigação de as autoridades públicas das Partes procederem à recolha e disseminação das informações sobre ambiente. A informação a que este artigo se refere, ao contrário do artigo 4.º, analisado supra, que se aplica às informações sobre ambiente em geral, contém obrigações relativas a categorias específicas de informação sobre ambiente. Isto porque, a recolha e disseminação de informação sobre ambiente que o artigo 5.º estatui parte de uma ideia de que há certos tipos de informação sobre ambiente que, devido ao seu carácter de urgência e importância, devem estar disponibilizadas ao público e, para esse efeito, devem estabelecer-se listas, registos ou arquivos acessíveis ao público, onde essas informações se encontram armazenadas.¹⁷⁵ Devido aos avanços tecnológicos, esta divulgação ativa de informações sobre ambiente é cada vez mais possível. Para estarem operacionais, estes registos devem estar disponíveis a nível municipal, regional e nacional e ser cuidadosamente estruturados e disponibilizados, para que todo e qualquer membro do público possa encontrar facilmente a informação que procura.¹⁷⁶

Certas disposições do artigo 5.º exigem às Partes e autoridades públicas medidas específicas para a coleta e disseminação das informações sobre ambiente, outras apenas referem o resultado desejado, deixando em aberto a escolha dos métodos e implementação a seguir pelas Partes.¹⁷⁷

Neste sentido, no n.º 1 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus consta que, “[c]ada parte garantirá:”

- “a) A posse e a actualização, pelas autoridades públicas, da informação ambiental relevante para o exercício das suas funções;
- b) O estabelecimento de sistemas obrigatórios que proporcionem um fluxo adequado de informações destinadas às autoridades públicas sobre as actividades propostas e em curso que possam afectar significativamente o ambiente;
- c) A divulgação imediata de todas as informações na posse das autoridades públicas que possam permitir ao público tomar medidas para prevenir ou atenuar danos decorrentes de uma eventual ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente provocada pela actividade do homem ou devida a causas naturais.”

¹⁷⁵ Cfr., *ibid.*, p. 95.

¹⁷⁶ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, *cit.*, p. 6.

¹⁷⁷ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 95.

A alínea a) requer que as Partes se dotem de sistemas de recolha de informação, como por exemplo, os estabelecidos pela alínea b), e sistemas de armazenamento de informação, como por exemplo, listas, registos ou ficheiros, que contribuam para a atualização mais célere das informações relevantes para as decisões e ações que as autoridades públicas tomam. Isto implica também que essas informações relativas ao exercício das funções das autoridades públicas fiquem na posse das mesmas para efeitos do artigo 4.º da Convenção, isto é, para quando são solicitadas.¹⁷⁸

A fim de implementar a disposição da alínea b), as Partes podem impor requisitos a atores públicos e privados, como o estabelecimento de programas obrigatórios de monitoramento e pesquisa ou sistemas obrigatórios de automonitoramento e manutenção de registos. Neste âmbito, é usual que os Governos deleguem responsabilidades de monitoramento a agências especializadas, laboratórios, universidades ou instituições para-governamentais. Inclusive, muitos Estados requerem empresas para monitorizar as suas emissões e outras atividades que têm impacto no ambiente.¹⁷⁹

No caso de uma “eventual ameaça iminente para a saúde humana ou para o ambiente”, como previsto na alínea c), o que desencadeia a necessidade de disseminação da informação é essa eventualidade, pelo que não é necessário que haja uma ameaça efetiva para a informação ser divulgada. Esta disposição inclui toda a informação que pode dotar o público de medidas para prevenir ou diminuir as consequências da concretização da ameaça, seja ela causada por atividade humana ou por causas naturais, como recomendações, previsões sobre como a ameaça se pode realizar, resultados de investigações ou relatórios sobre medidas reparadoras ou preventivas a tomar. Assim, a Convenção prioriza a disseminação de informação que pode salvar vidas e prevenir danos ambientais. Neste contexto é importante a celeridade e ausência de atrasos na disseminação da informação uma vez que o acesso à mesma, nestas circunstâncias, pode ser a diferença entre salvar vidas e/ou prevenir danos ambientais ou não.¹⁸⁰ As Partes podem, como forma de implementar esta disposição, estabelecer sistemas para comunicações de emergência, a serem utilizados nas referidas situações de ameaça.¹⁸¹

Contudo, o legislador internacional esteve consciente de que a existência de leis e regulação que concede ao público o acesso à informação sobre ambiente não significa que esse acesso na prática está garantido.¹⁸² Por isto, o n.º 2 do artigo 5.º da Convenção determina que, “[c]ada parte assegurará a

¹⁷⁸ Cfr., *ibid.*, p. 97.

¹⁷⁹ Cfr., *ibid.*, pp. 97 e 98.

¹⁸⁰ Cfr., *ibid.*, pp. 98 e 99.

¹⁸¹ Cfr., *ibid.*, p. 100.

¹⁸² Cfr., *ibid.*

transparência da forma como as autoridades públicas disponibilizam ao público a informação ambiental, bem como a acessibilidade real a tal informação, em conformidade com o disposto na legislação nacional”. Desta forma, a Convenção pretende assegurar o acesso efetivo à informação sobre ambiente e transparência na disponibilização da mesma. Destarte, o público consegue acompanhar, entender a origem, os critérios de recolha, posse e disseminação da informação sobre ambiente e de como esta pode ser obtida. O facto de isto dever suceder “em conformidade com o disposto na legislação nacional” significa que esta disposição, nos mecanismos que estabelece, concede às Partes arbitrariedade relativamente a como os implementar pelo que a estruturação dos mesmos pode diferir de acordo com o respetivo sistema de direito nacional, podendo as Partes, inclusive, adicionar outros mecanismos que considerem necessários para alcançar a transparência e acessibilidade real pretendida.¹⁸³

Os mecanismos a que nos referimos são:

“a) Fornecimento de informações suficientes ao público sobre o tipo e alcance da informação ambiental que as autoridades públicas relevantes detêm, as modalidades e condições básicas de colocação à disposição e acessibilidade dessa informação, bem como o procedimento a seguir para a obter;¹⁸⁴

b) Estabelecimento e utilização de dispositivos práticos, tais como:

i) listas, registos ou ficheiros acessíveis ao público;

ii) a imposição da obrigação de os funcionários assistirem o público na procura de acesso à informação nos termos da presente convenção, e

iii) a identificação de pontos de contacto;”

c) Concessão gratuita de acesso à informação ambiental contida nas listas, registos ou ficheiros referidos na subalínea i) da alínea b.”

Estas alíneas vêm trazer à colação a importância de existir informação sobre informação, a também designada “metainformação”. O acesso à informação sobre ambiente é maior se o público tiver informação sobre como obter informação, isto é, se o público tiver conhecimento de que informação as autoridades públicas detêm, onde a encontrar e quais os critérios e procedimentos para obtenção da mesma.¹⁸⁵

¹⁸³ Cfr., *ibid.*, pp. 100 e 101. Desta forma, podemos afirmar que o n.º 2 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus é uma manifestação de algumas das disposições gerais em que a Convenção de Aarhus assenta, nomeadamente, o n.º 1, 2 e 5 do artigo 3.º do mesmo diploma internacional.

¹⁸⁴ Cfr., *ibid.*, p. 102.

¹⁸⁵ Cfr., *ibid.*

Inclusive o estabelecimento de, por exemplo, “listas, registos ou ficheiros acessíveis ao público” pode constituir uma vantagem não só para o público, mas também para as autoridades públicas, na medida em que permite que estas identifiquem mais facilmente as informações alvo de pedido, o que pode facilitar o processo e reduzir tempos de resposta e custos associados.¹⁸⁶

O n.º 3 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus, por sua vez, determina que, “[c]ada parte assegurará a colocação à disposição progressiva da informação ambiental em bases de dados electrónicas facilmente acessíveis ao público através das redes de telecomunicações.” Esta disposição é um reflexo da evolução das tecnologias da informação e de como estas têm influenciado a forma como as autoridades públicas e o público criam, transferem e acedem à informação. É, por isto, também uma manifestação clara do intuito da Convenção de Aarhus de acompanhar esta evolução no sentido de requerer que as Partes disponibilizem, progressivamente, a informação sobre ambiente em bases de dados electrónicas.¹⁸⁷ Ciente das vantagens da existência de bases de dados electrónicas, designadamente o facto de constituírem uma forma mais célere e efetiva de procura e identificação de informação relevante sobre ambiente, o legislador internacional esteve também consciente de que a versão eletrónica não deve substituir outras formas da mesma informação, uma vez que os computadores e as redes públicas de telecomunicações podem não estar acessíveis a todos os membros do público em todos os países, assim como nem todos os membros do público estão aptos a aceder de forma autónoma a essa informação eletrónica. A Convenção de Aarhus alvitra a disponibilização progressiva da informação sobre ambiente na forma eletrónica, mas esta forma não deve obstar a que as pessoas consigam aceder à informação pretendida.¹⁸⁸

A informação colocada à disposição em bases de dados electrónicas deve, segundo o n.º 3 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus, incluir:

- “a) Os relatórios sobre o estado do ambiente referidos no n.º 4;
- b) Textos legislativos em matéria de ambiente ou relacionados com esse domínio;
- c) Se necessário, acções, planos e programas em matéria de ambiente ou relacionados com esse domínio, bem como acordos ambientais; e

¹⁸⁶ Cfr., *ibid.*, p. 103.

¹⁸⁷ O considerando inicial n.º 15 da Convenção de Aarhus apresenta “a importância da utilização dos meios de comunicação e de futuras formas de comunicação, electrónicas ou outras” como uma consideração atendida na elaboração do diploma.

¹⁸⁸ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide, cit.*, p. 106.

d) Outras informações, na medida em que essa forma de colocação das informações à disposição possa facilitar a aplicação da legislação nacional que transpõe a presente convenção, desde que essas informações já estejam disponíveis na forma electrónica.”

O legislador internacional veio ainda estabelecer, ao abrigo do n.º 4 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus, o dever das Partes de “publicar e divulgar, a intervalos regulares que não ultrapassem três ou quatro anos, um relatório nacional sobre o estado do ambiente que inclua informações relativas à qualidade do ambiente e às pressões exercidas sobre o ambiente.”

Em Portugal, por exemplo, o Relatório Nacional do Estado do Ambiente (REA) é elaborado anualmente, referente ao ano anterior.¹⁸⁹ Publicado e divulgado pelo Ministério do Ambiente, este relatório chega-nos através da Agência Portuguesa do Ambiente (APA)¹⁹⁰, principal regulador ambiental em Portugal. O REA revela-se um relatório de grande importância na avaliação e comunicação do desempenho ambiental do país.¹⁹¹

O n.º 5 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus, por seu turno, estabelece que “[c]ada parte adoptará, no âmbito do seu direito interno, medidas destinadas a divulgar, designadamente:

- a) Documentos legislativos e políticos, tais como documentos relativos a estratégias, acções, programas e planos de acção relacionados com o ambiente e relatórios sobre os progressos da respectiva aplicação, preparados aos vários níveis do governo;
- b) Tratados internacionais, convenções e acordos em matéria de ambiente; e
- c) Se necessário, outros documentos internacionais relevantes em matéria de ambiente.”

Esta disposição apresenta uma lista de tipos de informação que devem ser disseminadas regularmente e concede às Partes a flexibilidade de implementar medidas que tanto atendam às obrigações da Convenção como possam ser inseridas no quadro jurídico nacional das Partes, sendo que estas podem adicionar a esta lista outros tipos de informação que as ajudem a implementar a Convenção.¹⁹²

¹⁸⁹ Cfr. Artigo 23.º, n.º 1 da Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 19/2014, de 14.04.2014 e artigo 11.º, n.º 3 da Lei n.º 26/2016, de 22.08.2016.

¹⁹⁰ Agência Portuguesa do Ambiente, disponível em <https://apambiente.pt/>, última consulta a 12.01.2021.

¹⁹¹ Dados disponíveis em <https://rea.apambiente.pt/content/sobre-o-rea?language=pt-pt>, última consulta a 12.01.2021.

¹⁹² Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide, cit.*, p. 108.

Seguidamente, o n.º 6 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus encoraja os operadores, sejam empresas privadas ou órgãos governamentais cujas atividades impactem significativamente o ambiente, a disseminar de forma voluntária para o público a informação sobre ambiente que tenha impacto nas suas atividades ou produtos.¹⁹³ Neste sentido, o texto do n.º 6 estipula que, “[c]ada parte encorajará os operadores cujas actividades tenham um impacto significativo no ambiente a informar regularmente o público do impacto ambiental das suas actividades e produtos, sempre que conveniente, no âmbito da aplicação voluntária de programas de rotulagem ecológica ou de auditoria ecológica, ou através de outras medidas.”

De igual forma, a Convenção de Aarhus exige que as Partes disseminem informações que ajudem os membros do público e as autoridades públicas a entender as decisões do governo, a monitorar como essas decisões são implementadas e a contribuir de forma mais efetiva nas tomadas de decisão.¹⁹⁴ Para este efeito, o n.º 7 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus institui que “[c]ada parte deve:”

- “a) Publicar os factos e análises que considerem relevantes e determinantes para a definição das propostas de acção mais importantes no domínio do ambiente;
- b) Publicar ou tornar acessíveis de outra forma os elementos explicativos disponíveis relativos às suas relações com o público no que respeita a questões abrangidas pela presente convenção; e
- c) Colocar à disposição na forma adequada as informações relativas ao desempenho das funções públicas ou à prestação dos serviços públicos relacionados com o ambiente por parte do governo a todos os níveis.”

Por outro lado, o n.º 8 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus vem focar a importância de os consumidores tomarem decisões informadas, ao estipular que “[c]ada parte deve conceber mecanismos destinados a garantir a colocação à disposição do público de informações suficientes sobre os produtos de uma forma que permita aos consumidores fazer as suas opções em matéria ambiental com conhecimento de causa.” Para que tal seja possível, produtores ou vendedores das Partes têm de colocar à disposição dos consumidores a informação que permita essas decisões informadas, como por exemplo, através da rotulagem ecológica, isto é, na colocação de rótulos com informação sobre a origem dos produtos e o seu conteúdo, os efeitos desse conteúdo, o impacto do produto na saúde e no ambiente

¹⁹³ Cfr., *ibid.*, p. 110.

¹⁹⁴ Cfr., *ibid.*, p. 112.

com a utilização do produto e indicações de como utilizar o produto de forma mais amigável do ambiente possível.¹⁹⁵

Além disso, o n.º 9 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus institui que “[c]ada parte deve adoptar as medidas necessárias para a criação progressiva de um sistema nacional de inventários ou registos da poluição numa base de dados estruturada, informatizada e acessível ao público, compilada com base em relatórios harmonizados, tendo em conta, se necessário, os processos internacionais. Esse sistema pode incluir as entradas, emissões e transferências para o ambiente e para os locais de tratamento e de eliminação, nas instalações e fora delas, de um dado conjunto de substâncias e produtos, incluindo a água e a energia, bem como a utilização de recursos, resultantes de um dado conjunto de actividades.” Neste âmbito, chamamos a atenção para os inventários ou registos de poluição conhecidos como PRTRs, (“pollutant release and transfer registers”), que se traduz em “Registos de Emissões e Transferências Poluentes”. Um PRTR é uma base de dados que contém informações sobre emissões de poluentes para o ar, a água e o solo, e sobre transferências para fora do local dos poluentes presentes nas águas residuais e nos resíduos.¹⁹⁶ Este tipo de registo revela-se de grande importância por estimular a redução e prevenção da poluição, uma vez que é uma forma de as empresas se sentirem sob o escrutínio público no que toca ao compromisso das mesmas com a protecção e melhoria do ambiente. De igual forma, o reunir deste tipo de informação num sistema nacional permite uma análise da conformidade dos operadores com as leis de controlo da poluição, a eficácia das mesmas e a identificação de prioridades na atuação a nível local e nacional em matéria de controlo da poluição.¹⁹⁷

Por fim, o n.º 10 do artigo 5.º da Convenção de Aarhus define que “[o] disposto no presente artigo não prejudica o direito de as partes recusarem a divulgação de certas informações ambientais nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º.” Isto é, as obrigações do artigo 5.º da Convenção de Aarhus, aqui em destaque, não obstam a que as Partes recusem um pedido de informação sobre ambiente com base em um dos motivos de recusa estabelecidos nos n.ºs 3 ou 4 do artigo 4.º, analisado supra, sem esquecer as limitações a essa recusa estabelecidas nesses mesmos números. Contudo, o Guia de Implementação da Convenção de Aarhus refere que, não obstante a disposição do n.º 10, do artigo 5.º da Convenção, em determinadas circunstâncias, por exemplo, numa situação de ameaça iminente¹⁹⁸, a obrigação de

¹⁹⁵ Cfr., *ibid.*, p. 113.

¹⁹⁶ Cfr. Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de janeiro de 2006, relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Diretivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho, JO L 33, 04.02.2006, pp. 1-17.

¹⁹⁷ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 114.

¹⁹⁸ Sobre o assunto, deve atender-se à Diretiva 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, que altera e subsequentemente revoga a Diretiva 96/82/CE do Conselho, JO L 197, 24.07.2012, pp. 1-37.

disseminação da informação ao abrigo do artigo 5.º pode prevalecer sobre os motivos de recusa do artigo 4.º, ao considerar-se o interesse público servido pela divulgação.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, cit., p. 117.

2.2. Considerações sobre o regime de acesso à informação sobre ambiente

Da precedente análise da Convenção de Aarhus afirmamos, como traves mestras do direito de acesso à informação sobre o ambiente nela preconizado, o seguinte.

A Convenção de Aarhus concebe os conceitos de “público”, “autoridade pública” e “informação sobre ambiente” de forma ampla, o que acompanha a intenção de atribuir ao público um direito de acesso à informação sobre ambiente o mais amplo possível. O “público”, segundo este instrumento, pode ser qualquer pessoa que queira aceder à informação ambiental, com legitimidade para tal à luz do respetivo direito interno. Atendendo ao conceito de “público” em foco, pode levantar-se a questão de saber se, ou até que ponto, uma autoridade pública pode também qualificar-se como tal para efeitos da Convenção. Ainda que a análise deste conceito mostre que este é amplo o suficiente para abarcar tal categoria, não podemos esquecer que o propósito da Convenção de Aarhus passa essencialmente por impor obrigações às autoridades públicas e conferir direitos às entidades privadas.²⁰⁰

O direito de acesso à informação sobre ambiente vertido na Convenção de Aarhus não implica o declarar de um interesse na questão, o que também transparece a desenvoltura em que este instrumento internacional pretende assentar este direito. A configuração ampla atribuída ao mesmo reflete-se também na elevada arbitrariedade concedida às Partes na adoção das disposições relativas aos fundamentos de recusa de acesso à informação ambiental. Tais fundamentos são enumerados de forma exaustiva, mas é permitido às Partes, uma vez que a Convenção de Aarhus estabelece “apenas” parâmetros mínimos de densificação do direito de acesso à informação sobre ambiente, optar por acolher ou não essas exceções nos respetivos ordenamentos internos. Além disto, significa que não há nunca a obrigação de recusa aliada a um pedido²⁰¹, e que podem existir grandes disparidades no acesso à informação sobre ambiente a nível dos Estados Partes.

Enquanto limite ao direito de acesso à informação ambiental, vigora na Convenção de Aarhus a obrigatoriedade de “um controlo de proporcionalidade quanto ao conteúdo das decisões de recusa e (...) uma interpretação restritiva dos fundamentos desta”²⁰². Isto significa que os fundamentos de recusa devem sempre ser interpretados de forma restritiva, tendo em consideração o interesse público defendido com a divulgação face aos interesses protegidos com a recusa, e tendo em conta se a informação pedida é relativa a emissões para o ambiente. No que toca a emissões sobre ambiente, a Convenção de Aarhus

²⁰⁰ Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, p. 1432.

²⁰¹ Cfr., *ibid.*, p. 1434.

²⁰² CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, p. 245.

oferece especial atenção, defendendo o deferimento de pedidos de informação que versam sobre as mesmas. Mas a que se deve isto? Como avançámos anteriormente, este regime especial concedido às informações sobre emissões para o ambiente justifica-se porque deixa a descoberto a atuação das autoridades públicas no que diz respeito ao compromisso às quais estas estão adstritas por força de legislação internacional, europeia e nacional existente, de redução de emissões poluentes. As emissões quando entram no domínio público perdem o seu carácter de propriedade e o seu rasto é de difícil circunscrição e, em alguns casos, extremamente duradouro. O reconhecimento da importância e o impacto das emissões como prejudiciais para os ecossistemas e a saúde deram aso a instrumentos legislativos cujo objetivo é a redução e controlo dessas emissões, exemplo disso é o Protocolo de Quioto²⁰³, que tem como desígnio a redução das emissões de gases que produzem o efeito de estufa. A Convenção de Aarhus ao tratar desta forma as emissões está em concordância com esses instrumentos. Esta exceção à exceção, que permite que um pedido de acesso a informações sobre emissões para o ambiente não seja recusado com base nos fundamentos de recusa presentes no artigo 4.º, n.º 4, permite acompanhar os esforços empregues pelos Estados no cumprimento de metas acordadas e simultaneamente permite o averiguar da eficácia desses mesmos instrumentos e com isso possibilita o identificar de prioridades de atuação e formas de melhorar a proteção do ambiente face às emissões para o ambiente.

Ademais, numa manifestação do princípio da proporcionalidade, a Convenção prevê também a possibilidade de fornecimento parcial da informação, distinguindo-se o conteúdo que pode ser divulgado e o que deve ser negado, de maneira a que a recusa se restrinja ao estritamente necessário.

A Convenção de Aarhus requer que os Estados Partes se dotem de estruturas, sobretudo eletrónicas, e que acompanhem a evolução dos meios informativos, mas que, a par disso, dotem também as populações de formação necessária sobre a importância de estar-se informado sobre os riscos ambientais, quer os que afetam de forma direta e imediata o dia-a-dia, quer, os que, para uns ainda silenciosamente, para outros já de forma retumbante, ameaçam comprometer o nível de vida humano.

Na tarefa de impor às autoridades públicas obrigações que permitam e otimizem o acesso à informação sobre ambiente, a Convenção de Aarhus tem, em nossa opinião, uma intervenção que podia ser melhorada. Não existe, na Convenção de Aarhus, a atribuição de consequências específicas às autoridades públicas não cumpridoras da sua responsabilidade nesta vertente de auxílio ao público ao acesso à informação sobre ambiente. Como já viemos adiantando, a Convenção de Aarhus poderia ter

²⁰³ Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas. Informações disponíveis em https://unfccc.int/kyoto_protocol, consulta em 12.01.2021.

estabelecido um sistema de sanções administrativas ou penais contra as autoridades públicas que não cumprem, que não respondem aos pedidos de informação sobre ambiente ou que o fazem fora do prazo máximo estipulado ou para as autoridades que não disseminam as informações sobre o estado do ambiente consideradas importantes. Existe, ao longo de toda a Convenção de Aarhus, uma presunção inilidível de relevância do material informativo para a defesa do ambiente, assim como é manifesta a preocupação em garantir a proteção do interesse, quase sempre mais parco do que o que seria ideal, do público, em aceder às informações sobre ambiente. Contudo, sabemos que, muitas vezes, esse interesse conhece, do outro lado do prisma, a resistência das autoridades públicas, comumente justificada por razões de proteção de dados e de confidencialidade, posições que, amiúde, encapotam uma salvaguarda pelo poder e até interesses económicos.²⁰⁴ Por isso, a ausência de sanções é propícia a que as autoridades públicas optem por desatender aos pedidos ou não os executar a tempo, o que colide com a intenção da Convenção de Aarhus de conceder um acesso à informação sobre ambiente efetivo.

Por estas razões, achamos inegável o grande avanço que a Convenção de Aarhus representa no panorama da democracia participativa e dos direitos dos cidadãos em matéria ambiental. Como disse Prieur, esta Convenção é um texto ambicioso, mas necessário.²⁰⁵ Esta revela-se de extrema importância ao colocar em evidência o papel que as autoridades públicas assumem, ou devem assumir, na divulgação das informações sobre ambiente, e ao advertir para a necessidade de uma maior transparência por parte das mesmas. Contudo, também por ser um instrumento em evolução e de constante avanço aplicativo²⁰⁶, é passível de melhorias e aperfeiçoamentos.

²⁰⁴ Cfr. LUDWIG KRÄMER, "Citizens' rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention", *cit.*, p. 21.

²⁰⁵ Cfr. MICHEL PRIEUR, "La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale", in *Revue juridique de l'Environnement*, número especial, 1999, disponível em https://www.persee.fr/doc/rienv_0397-0299_1999_hos_24_1_3592, última consulta a 12.01.2021, p. 20.

²⁰⁶ Cfr. JOSÉ ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA, "El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro", *cit.*, p. 4.

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

A implementação do primeiro pilar da Convenção de Aarhus pela União Europeia deu origem a alguns instrumentos normativos, uns dirigidos aos Estados-Membros e outros à própria União Europeia. No que concerne à última, o Regulamento (CE) n.º 1367/2006²⁰⁷, apelidado *Regulamento de Aarhus*, veio complementar o Regulamento (CE) n.º 1049/2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Estes dois instrumentos unionistas formam o regime de regulação dos relacionamentos interinstitucionais da União Europeia com os cidadãos no que concerne ao acesso à informação sobre ambiente.²⁰⁸

Sem nunca negarmos a importância e necessidade da regulação do acesso à informação dos próprios órgãos comunitários, de contributo significativo para a aplicação deste direito também nos Estados-Membros²⁰⁹, a análise pormenorizada dos dois regulamentos aqui mencionados implicaria, por si só, a escrita de uma outra dissertação, pelo que, por razões de extensão e de delimitação do nosso objeto de trabalho, optamos por nos focar maioritariamente no plano do acesso à informação sobre ambiente dirigido aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.

A Diretiva 90/313/CEE²¹⁰ do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, anterior à Convenção de Aarhus, serviu de espécie de modelo para esta última.²¹¹ O alinhamento dos dois instrumentos resultou na atual Diretiva 2003/4/CE²¹² do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às

²⁰⁷ O considerando n.º 7 do preâmbulo deste Regulamento explica que “[e]m conformidade com a Convenção de Aarhus, as instituições e órgãos comunitários podem ser excluídos do âmbito de aplicação da Convenção sempre que actuem no exercício dos seus poderes jurisdicionais ou legislativos. No entanto, por uma questão de coerência com o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, as disposições relativas ao acesso à informação sobre ambiente deverão aplicar-se às instituições e órgãos comunitários que actuem no exercício dos seus poderes legislativos.” Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, p. 1440.

²⁰⁸ Sobre o assunto, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, pp. 248-253.

²⁰⁹ Cfr. SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos*, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2018, p. 40. De acordo com este autor, estes são dois planos que, ainda que distintos, estão “fortemente interligados: os ordenamentos nacionais contribuíram, significativamente, para as soluções encontradas no âmbito do acesso à informação dos órgãos comunitários; no entanto, essas soluções acabaram por tornar-se modelos, ou exemplos, a seguir para regular a transparência, em geral, das Administrações nacionais.”

²¹⁰ Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, JO L 158, 23.06.1990, pp. 56-58.

²¹¹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “The Aarhus Convention and EU law”, in CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES (coord.), *A Trilogia de Aarhus*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa 2015, p. 4.

²¹² Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, JO L 41, 14.02.2003, pp. 26-32.

informações sobre ambiente, que revogou a diretiva acima mencionada, e sobre a qual nos debruçaremos em diante.

Todos os 27 Estados-Membros efetuaram a transposição deste diploma unionista para as legislações nacionais. A Diretiva 2003/4/CE vem reconhecer o direito de qualquer pessoa singular ou coletiva de aceder a informação ambiental presente em documentos na posse das autoridades públicas sem que seja necessário invocar algum interesse, e nela se estabelecem os pressupostos máximos de concretização deste direito.²¹³

No âmbito da relação entre a Convenção de Aarhus e a Diretiva 2003/4/CE existe uma vontade do legislador da União em assegurar a compatibilidade do direito da UE com a aludida Convenção. É, aliás, o que resulta do considerando 5²¹⁴ do instrumento internacional e é neste sentido que é feita a interpretação do TJ no acórdão *Fish Legal e Shirley*²¹⁵, como já avançado nos acórdãos *Ville de Lyon*²¹⁶ e *Flachglas Torgau*²¹⁷. Este entendimento é importante porque, uma vez que esta Diretiva visa transpor para o direito da UE a Convenção de Aarhus, então, há que ter em conta o texto e objeto da mesma, aquando da interpretação do referido diploma da UE.²¹⁸

Apresenta-se como finalidade desta Diretiva “garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas e que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público”²¹⁹. É justamente neste sentido que aponta o seu artigo 1.º, cujos objetivos são: garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome, estabelecer as condições básicas para o seu exercício e garantir que essa informação seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público, acompanhada da promoção da utilização, sempre que possível, de tecnologias telemáticas e/ou eletrónicas.

Tendo em conta o que precede, de seguida principiaremos a análise de alguns conceitos basilares da Diretiva 2003/4/CE, recorrendo, quando possível, à jurisprudência do TJ, a fim de compreendermos o alcance conferido pelo juiz europeu a este instrumento europeu legislativo e que reflete a forma como o direito ao acesso à informação ambiental está instituído na União Europeia.

²¹³ Cfr. FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, cit., p. 654.

²¹⁴ Segundo o texto do considerando 5 da Diretiva 2003/4/CE: “[a]s disposições da legislação comunitária devem ser compatíveis com [a] Convenção de Aarhus], tendo em vista a sua conclusão pela Comunidade Europeia.”

²¹⁵ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, considerando 36.

²¹⁶ Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon*, C-524/09, EU:C:2010:822, considerandos 35 e 36.

²¹⁷ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2012:71, considerandos 30 e 31.

²¹⁸ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, cit., considerandos 35, 36 e 37.

²¹⁹ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 40.

3.1. Âmbito de aplicação pessoal na vertente ativa - “Público” e “requerente”

De forma a criar um encadeamento que permita a compreensão cabal da Diretiva 2003/4/CE, começamos por identificar o seu âmbito de aplicação pessoal. Tal como a Convenção de Aarhus, esta Diretiva atribui ao “público” direitos relativos ao acesso às informações sobre ambiente. O “público” apresenta-se assim como o titular dos direitos que a Diretiva consagra.

O n.º 6 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE define “público” como “uma ou mais pessoas singulares ou colectivas e, nos termos da legislação ou práticas nacionais, as suas associações, organizações ou grupos”. Se colocarmos esta disposição lado a lado com a disposição do n.º 4 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus que define “público” para efeitos desse instrumento internacional, verificamos que estas são substancialmente idênticas. A definição da Diretiva procura, da mesma forma que a da Convenção, conceder o direito de acesso à informação sobre ambiente a um grupo bastante abrangente, sem que haja restrições ou condições e sem especificar quaisquer qualificações necessárias para se assumir este papel. Desta forma, também a Diretiva reflete um princípio de não discriminação. Além disso, a referência a “associações, organizações ou grupos” “nos termos da legislação ou práticas nacionais”, indica que, também aqui os requisitos de existência destas formações devem ser os determinados pelas legislações e práticas nacionais de cada Estado-Membro.

A Diretiva 2003/4/CE especifica ainda uma noção de “requerente”, que é definida como “qualquer pessoa singular ou colectiva que peça informações sobre o ambiente”. Este conceito vem esclarecer quem, ao abrigo do artigo 3.º (*Acesso à informação sobre ambiente mediante pedido*) da Diretiva 2003/4/CE, pode requerer informação sobre ambiente. A utilização do termo “qualquer” evidencia para a ausência de quaisquer especificações ou qualificações necessárias para assumir esta posição, podendo qualquer membro do público ser “requerente”.

Uma vez compreendido o âmbito pessoal na sua vertente ativa (do titular do direito), há, logicamente, que explorar o outro polo deste âmbito pessoal, nomeadamente, a vertente passiva, isto é, o ente sobre o qual recai a obrigação correspondente ao direito reconhecido ao “público”.

3.2. Âmbito de aplicação pessoal na vertente passiva - “Autoridade pública”

Os entes sobre os quais recai, à luz da Diretiva 2003/4/CE, a obrigação correspondente ao direito de acesso à informação sobre ambiente reconhecido ao “público” são as “autoridades públicas”. *Id est*, é sobre estas que incide a obrigação de facultar o acesso às informações em matéria de ambiente.

Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE, considera-se “autoridade pública”:

- “a) O governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos;
- b) Qualquer pessoa singular ou colectiva que exerça funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional, incluindo deveres, actividades ou serviços específicos, relacionados com o ambiente;
- c) Qualquer pessoa singular ou colectiva que tenha responsabilidades ou exerça funções públicas ou que preste serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b).”

Da interpretação que fazemos, estas três alíneas pouco se afastam do conceito de “autoridade pública” preconizado pela Convenção de Aarhus. Porém, na alínea a) não há uma reprodução da letra da lei da Convenção, ao fazer-se referência à inclusão de órgãos consultivos. Na Diretiva 2003/4/CE não existe a exigência de responsabilidades em matéria de ambiente por parte das autoridades das alíneas a) e b), basta que estas tenham as informações em sua posse ou que tenham sido elaboradas ou recebidas por elas.

Acrescido a esta lista, o legislador europeu introduziu um segundo parágrafo:

“Os Estados-Membros podem prever que esta definição não inclua órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa. Os Estados-Membros podem excluir órgãos ou instituições desta definição caso, na data de adopção da presente directiva, a respectiva ordem constitucional não preveja um processo de recurso na acepção do artigo 6.º.”²²⁰

²²⁰ De acordo com o acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau, cit.*, considerando 46, o segundo período deste parágrafo “destinava-se a regular o caso especial de certas autoridades nacionais, nomeadamente autoridades no exercício de poderes administrativos, cujas decisões, à data da

Deste destacamos a primeira frase, que vem repetir a ideia de exclusão dos “organismos ou instituições que actuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos” da definição de “autoridades públicas”, instituída no último parágrafo do n.º 2, do artigo 2.º da Convenção de Aarhus. A diferença, relativamente a esta exclusão, que distingue o diploma internacional do diploma europeu aqui estudados é que, na Diretiva 2003/4/CE o legislador vem, de forma expressa, atribuir a *faculdade* dos Estados-Membros poderem prever que a noção de “autoridade pública” não inclui “órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa”, ao passo que a Convenção simplesmente dita a exclusão destes órgãos das obrigações impostas pelo diploma. Desta forma, é atribuída pela Diretiva 2003/4/CE, aos Estados-Membros, a discricionariedade de prever, ou não, que a definição de “autoridades públicas” exclua os “órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa”.

Com o intuito de compreendermos melhor a noção de “autoridades públicas” para efeitos da Diretiva 2003/4/CE, assim como a extensão da exclusão supramencionada, e porque é do nosso interesse também explorar o contributo do juiz europeu para o acesso à informação ambiental, iniciamos, a partir de agora, a análise de jurisprudência europeia que recai sobre esta matéria. Salientamos ainda, que daqui para a frente, o intercalar das restantes disposições da Diretiva 2003/4/CE com as respetivas interpretações feitas pelo TJUE em vários acórdãos e a análise/interpretação por nós feita, será recorrente.

1) No acórdão *Flachglas Torgau*, em causa no processo principal esteve um pedido de acesso a informações relativas ao processo legislativo que havia conduzido à adoção e execução de uma lei alemã sobre a atribuição de licenças de emissões de gases com efeito de estufa, no período de 2005 a 2007. Em especial, o pedido, feito pela empresa *Flachglas Torgau*, (fabricante de vidro participante no comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa) ao Ministério Federal do Ambiente da Alemanha, versava sobre notas e pareceres internos desse Ministério e sobre correspondência, incluindo eletrónica, entre este e a Agência Federal do Ambiente (autoridade responsável pela troca de licenças de emissão de gases com efeito de estufa). O Ministério em questão indeferiu o pedido, tendo considerado que ao abrigo da *Umweltinformationsgesetz* (lei alemã relativa às informações sobre ambiente que transpôs para o direito alemão a Diretiva 2003/4/CE), o mesmo era isento da obrigação de informações relativas a

adoção da Diretiva 2003/4/CE, não podiam, segundo o direito nacional em vigor em certos Estados-Membros, ser objeto de recurso em conformidade com as exigências desta diretiva”.

um processo legislativo do qual tinha participado e que, segundo a mesma lei, os procedimentos que haviam originado as informações pedidas eram confidenciais, sendo que a sua divulgação prejudicaria a eficácia dos mesmos. A *Flachglas Torgau*, por seu turno, impugnou este indeferimento no tribunal administrativo competente, o qual deu razão ao Ministério na parte em que o mesmo se considerava isento da obrigação de informação, mas negou provimento ao resto, pois considerou que aquele não podia invocar a confidencialidade dos procedimentos como motivo de indeferimento como havia feito. Daqui resultou a interposição de recurso de revisão de ambas as partes no tribunal de reenvio, fundamentado no facto de a decisão de indeferimento controvertida ser contrária ao direito da União. A *Flachglas Torgau* veio alegar que o direito da União não permite que o legislador nacional isente da obrigação de informação os ministérios que participam do processo legislativo e que, em qualquer caso, tal derrogação deveria expirar com a promulgação da lei em causa.

Nesta sequência, o tribunal de reenvio dirigiu ao TJ, entre outras, as seguintes questões prejudiciais: a de saber “se o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a faculdade concedida por esta disposição aos Estados-Membros de não considerarem como autoridades públicas os «órgãos ou instituições no exercício da sua competência [...] legislativa» se pode aplicar aos ministérios na medida em que participem no processo legislativo, nomeadamente através da apresentação de projetos de lei ou de pareceres”²²¹, e a de saber se essa faculdade atribuída pela referida disposição, “deixa de poder ser exercida quando o processo legislativo em causa tenha terminado”²²². Salienta-se que, no processo principal, o Ministério em questão era um Ministério Federal e, como tal, um órgão executivo, não um órgão parlamentar.

A título preliminar, o TJ chamou a atenção para o facto de o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4/CE, não poder “ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir, devendo o alcance das exceções aí previstas ser determinado tendo em conta as finalidades da referida [D]iretiva”²²³. Esclareceu ainda, que tanto o legislador da Convenção de Aarhus como o da Diretiva 2003/4/CE, pretenderam, ao mencionar “autoridades públicas”, “designar as autoridades administrativas, uma vez que, nos Estados, são elas que habitualmente, no exercício das suas funções, possuem as informações sobre ambiente.”²²⁴

²²¹ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 33.

²²² Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 52.

²²³ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 38.

²²⁴ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 40.

O TJ identificou, enquanto objeto da faculdade prevista no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4/CE, a permissão de os Estados-Membros poderem fixar as próprias regras “para assegurar o bom desenrolar do processo de adoção das leis tendo em conta que, nos diferentes Estados-Membros, a informação dos cidadãos está, em princípio, suficientemente garantida no quadro do processo legislativo”²²⁵. Esta afirmação vem confirmar o já adiantado por nós na análise do último parágrafo do n.º 2 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus, isto é, de que a razão de ser da exclusão de “organismos ou instituições que actuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos” da noção de “autoridades públicas”, se prende com a especificidade do processo legislativo (e judicial).

Em resposta concreta à primeira questão que identificámos, o TJ decidiu no sentido de o conceito de “órgãos ou instituições no exercício da sua competência (...) legislativa” dever ser alvo de uma interpretação funcional, ou seja, de dever ser interpretado em função da natureza da atividade que é exercida em certo momento. A opção por esta abordagem foi justificada por ser a mais adequada para ter em conta as diferenças entre os sistemas jurídicos e políticos dos Estados-Membros, e assim garantir uma aplicação uniforme.²²⁶ O TJ defendeu que “a faculdade concedida por esta disposição (...) pode ser aplicada aos ministérios na medida em que participem no processo legislativo, nomeadamente através da apresentação de projetos de lei ou de pareceres, e que essa faculdade não está subordinada ao respeito das condições enunciadas no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, segundo período, desta diretiva.”²²⁷. O mesmo será dizer que, os órgãos executivos que desempenham um papel no processo legislativo, no âmbito constitucional e jurídico do respetivo Estado-Membro, limitado à apresentação de propostas legislativas ou à formulação de observações sobre estas, podem ser excluídos da definição de “autoridade pública” da Diretiva quando desempenham esse papel. Destarte, o TJ reconheceu que o

²²⁵ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 43. Este é um entendimento que, no que toca aos organismos que atuam na sua capacidade legislativa, está enraizado desde a Diretiva 85/337/CEE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, cujo n.º 5 do artigo 1.º estipulava o seguinte: “[a] presente directiva não se aplica aos projectos que são adoptados em pormenor por um acto legislativo nacional específico, visto os objectivos da presente directiva, incluindo o de fornecer informações, serem atingidos através do processo legislativo.” A Diretiva 2011/92/UE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, atualmente em vigor, reproduz a mesma regra no n.º 4 do seu artigo 1.º

²²⁶ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 50. Neste âmbito, ao TJ cabe determinar de que maneira o conceito deve ser interpretado uma vez que, resulta de jurisprudência assente que, “decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa”, cfr. Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 37; acórdão de 9 de setembro de 2003, *Monsanto Agricultura Itálie e o.*, C-236/01, EU:C:2003:431, considerando 72; acórdão de 19 de setembro de 2000, *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:468, considerando 43; e acórdão de 18 de janeiro de 1984, *Ekro*, C-327/82, EU:C:1984:11, considerando 11.

²²⁷ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 51.

artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4/CE exclui órgãos ou instituições no exercício da capacidade legislativa, ainda que estes não sejam efetivamente órgãos legislativos.²²⁸ O que é necessário é que a função exercida se enquadre no exercício da capacidade legislativa.

Com uma interpretação neste sentido o TJ veio também afastar o entendimento preconizado no Guia de Implementação da Convenção de Aarhus²²⁹ de que, pelo facto do artigo 8.º da Convenção mencionar explicitamente a participação de autoridades públicas na elaboração de disposições regulamentares, leis e outros instrumentos, essas atividades não poderiam ser consideradas exercidas no quadro do poder legislativo e que, por isso, as autoridades representativas do poder executivo que participam nessas atividades seriam consideradas autoridades públicas na aceção da Convenção de Aarhus.²³⁰ Ainda assim, o artigo 8.º é o único artigo da Convenção de Aarhus que lança alguma luz relativamente ao significado de “agir em capacidade legislativa”, disposição que acaba por vir negar margem à sugestão de que todos os atos de aplicação geral são considerados “legislativos” para fins da Convenção de Aarhus.²³¹

Relativamente à segunda pergunta por nós identificada, a resposta do TJ seguiu a seguinte lógica: uma vez que se considera que a disposição do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeiro período, da Diretiva 2003/4/CE serve o objetivo de permitir aos Estados-Membros assegurar o bom desenrolar do processo legislativo e que a razão de ser dessa exclusão está relacionada com o facto de o acesso à informação nos termos do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/ poder criar obstáculos a esse mesmo bom desenrolar, então, quando o processo fica concluído, já não há esse risco. Daqui resulta que, a faculdade concedida aos Estados-Membros de não considerarem “autoridades públicas” os órgãos e as instituições no exercício da sua capacidade legislativa, só faz sentido no período compreendido entre o início e o fim do processo legislativo propriamente dito, ou seja, a exclusão “deixa de poder ser exercida quando o processo legislativo em causa tenha terminado”²³². O TJ considerou ser de “perfilhar uma conceção lata do processo legislativo, que englobe as diferentes etapas deste processo até à promulgação da lei eventualmente adotada nesse quadro”²³³.

²²⁸ Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, p. 1429.

²²⁹ Cfr. Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerandos 36.

²³⁰ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerandos 35. Cfr. COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, *cit.*, p. 49.

²³¹ Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, p. 1428.

²³² Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 58.

²³³ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 56.

Ao versar sobre o acórdão *Flachglas Torgau*, a Advogada-Geral Eleanor Sharpston nas Conclusões²³⁴ apresentou algumas apreciações que nos parecem importantes referir, especialmente por corroborarem com as nossas observações feitas sobre o n.º 2 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus referente à noção de “autoridades públicas” e respetiva exclusão dos órgãos que agem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos. A referida Advogada-Geral, na sua análise do objetivo de tal exclusão, não encontrou a razão expressa por trás da mesma, tendo apenas referido que “no relatório do Parlamento relativo à primeira leitura da proposta da atual Diretiva [2003/4/CE], no qual, procurando limitar o alcance da exclusão à exigência de um recurso judicial (por contraposição à exigência de disponibilizar informação), o Parlamento presumiu que o motivo da restrição era a conceção tradicional do equilíbrio entre os poderes legislativo, executivo e judicial, mas considerou que a separação de poderes seria mais equitativa se os cidadãos tivessem o mesmo acesso à informação na posse dos três poderes.”²³⁵ Não obstante esta presunção, a Advogada-Geral atendeu, como hipótese, o entendimento de que “[o] exercício das duas funções judicial e legislativa poderia ser comprometido se pudessem ser legitimamente solicitadas, a todo o momento e por qualquer pessoa, informações de todo o tipo e relativas a todas as fases do processo”²³⁶, pelo que considerou como razoável que considerações deste tipo pudessem estar na base da exclusão em discussão. Contudo, não deixou de mencionar que não seria “desejável, e [seria] também [incoerente] com o espírito geral da Convenção ou da [D]iretiva, que as atividades legislativa ou judicial se realizassem no maior segredo”²³⁷. Na opinião da mesma “o facto de um determinado tema provocar um debate público animado não constitui motivo suficiente para proteger todo o processo legislativo, que consiste em conceber, preparar e apresentar leis, de todos os pedidos de informações”²³⁸.

2) No processo principal que desencadeou o acórdão *Deutsche Umwelthilfe*²³⁹, o Ministério da Economia e da Tecnologia da Alemanha indeferiu um pedido de uma associação de proteção do ambiente e dos consumidores, que queria obter acesso às informações presentes na correspondência trocada entre o Ministério e representantes da indústria automóvel alemã, relativamente à concertação precedente à adoção de uma regulamentação sobre etiquetagem em matéria de consumo energético.

²³⁴ Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2011, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2011:413.

²³⁵ Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2011, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 51.

²³⁶ Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2011, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 53.

²³⁷ Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2011, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 54.

²³⁸ Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2011, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 55.

²³⁹ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, C-515/11, EU:C:2013:523.

No ato de indeferimento, o Ministério invocou a lei alemã relativa a informações em matéria de ambiente, que transpôs para o direito nacional a Diretiva 2003/4/CE, nomeadamente, uma disposição que dispensa as autoridades públicas da obrigação de prestar informações sobre ambiente quando a intervenção destas ocorra no âmbito da elaboração de um regulamento.

Uma das perguntas prejudiciais formuladas pelo tribunal de reenvio neste acórdão também versou sobre o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeira frase, da Diretiva 2003/4/CE. Designadamente, o tribunal nacional alemão procurou saber se a afirmação de que os Estados-Membros podem prever que a definição de “autoridade pública” não inclui órgãos ou instituições no exercício da sua competência legislativa, podia abranger os Ministérios quando estes elaboram e adotam disposições normativas ao abrigo de uma autorização legislativa, como é o caso de um regulamento.

Sabemos, da análise do acórdão *Flachglas Torgau* supra, que a disposição em questão pode ser aplicada a Ministérios na medida em que estes participem no processo legislativo propriamente dito. Contudo, poderiam as razões que permitiram o TJ chegar a esta conclusão no acórdão anteriormente estudado, justificar uma interpretação extensiva da disposição mencionada, de maneira a esta abranger os processos que permitem a elaboração de normas gerais e abstratas, incluindo de normas hierarquicamente inferiores a uma lei como é o caso de um regulamento?

A resposta do TJ foi negativa. De acordo com o mesmo, a disposição do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, primeira frase, da Diretiva 2003/4/CE não inclui Ministérios quando estes elaborem e adotem disposições normativas que sejam hierarquicamente inferiores a uma lei.²⁴⁰ Esta interpretação foi fundada nas finalidades da Convenção de Aarhus e da própria Diretiva 2003/4/CE, cujos textos o TJ reconheceu que “conduzem [ao] efetuar [de] uma interpretação restritiva segundo a qual apenas os processos suscetíveis de conduzir à adoção de uma lei ou de uma norma hierarquicamente equivalente são abrangidos pelo artigo 2.º, [n.º] 2, segundo parágrafo, primeira frase, da Diretiva 2003/4.”²⁴¹

Tendo em conta que, “é a especificidade do processo legislativo e as suas características próprias que justificam o regime especial dos atos adotados no exercício de competências legislativas à luz do direito à informação”²⁴², então, “a natureza do ato em causa, em especial a circunstância de se tratar de um ato de alcance geral, não é, por si só, suscetível de isentar um órgão que adota esse ato, das obrigações de informação decorrentes desta [D]iretiva”.²⁴³ Isto porque, “só o bom desenrolar do processo de adoção das leis e as características próprias do processo legislativo que, em princípio, assegura de

²⁴⁰ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 36.

²⁴¹ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 28.

²⁴² Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 29.

²⁴³ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 30.

forma suficiente a informação do público justificam que os órgãos que exercem a competência legislativa ou que nela participam fiquem isentos das obrigações de informação impostas por esse processo”.²⁴⁴ Inclusive, o TJ reforçou esta ideia por referência à distinção entre o regime dos atos legislativos e o dos atos regulamentares feita pela Convenção de Aarhus, cujo artigo 8.º, impõe que as autoridades públicas promovam a participação efetiva do público durante a preparação de regulamentos de execução.²⁴⁵

Todavia, não devemos esquecer, e nesse sentido salienta o TJ, que esta limitação da faculdade de derrogação da disposição do artigo 2.º, n.º 2, primeira frase, da Diretiva 2003/4/CE, não obsta a que a instituição ou o órgão em causa recuse transmitir informações sobre ambiente, por outros motivos, nomeadamente, por ocasião da verificação das exceções previstas no artigo 4.º desta diretiva, que exploraremos mais adiante.²⁴⁶

3) No mesmo ano, um outro pedido de interpretação da noção de “autoridade pública” para efeitos da Diretiva 2003/4/CE deu entrada no TJ. No processo *Fish Legal e Shirley*²⁴⁷, estavam em causa pedidos de informações requeridos pela Fish Legal (organização inglesa com o objetivo de lutar contra as violações do meio aquático e defender os pescadores), dirigidos a duas empresas de abastecimento de água, versando sobre as descargas, operações de limpeza e sobrecargas de água, e ainda, a uma terceira empresa de abastecimento de água, a quem foram requeridas informações sobre a capacidade do sistema de águas residuais, visando a apresentação de um determinado projeto de ordenamento. As questões prejudiciais feitas pelo tribunal de reenvio gravitaram em torno das alíneas b) e c), do n.º 2, do artigo 2.º, da Diretiva 2003/4/CE.

A primeira questão prejudicial dirigida ao TJ pelo órgão jurisdicional de reenvio foi a de saber se o conceito de “pessoa singular ou coletiva que exerça funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional” na aceção da alínea b), do n.º 2, do artigo 2.º, da Diretiva 2003/4/CE, que, relembramos, considera “autoridade pública”, “qualquer pessoa singular ou coletiva que exerça funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional, incluindo deveres, atividades ou serviços específicos, relacionados com o ambiente”, deve ser definido em função exclusivamente do direito interno ou a partir do direito da União.

²⁴⁴ Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 31.

²⁴⁵ Cfr. Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 33.

²⁴⁶ Cfr. Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, cit., considerando 34.

²⁴⁷ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, cit.

A resposta do TJ a esta pergunta acolheu a proposta preconizada pelo Advogado-Geral Pedro Cruz Villalón nas Conclusões²⁴⁸, de acordo com o qual o conceito de “funções administrativas públicas” só pode ser um conceito comum da União, uma vez que lhe é subjacente o intuito de uma interpretação unitária e uniforme²⁴⁹ para todos os Estados-Membros, e que, outra coisa é a identificação das pessoas legitimadas para o exercício dessas funções, que é regida por um princípio de autonomia institucional.²⁵⁰

Atendendo a esta distinção entre o conceito de “funções administrativas públicas” propriamente dito e a identificação das pessoas com legitimidade para o exercício dessas funções, o TJ precisou que a definição das entidades que exercem as “funções administrativas públicas” é determinada pela legislação nacional dos respetivos Estados-Membros, mas que é ao direito da UE que compete definir quais são e em que consistem as “funções administrativas públicas”.²⁵¹ A lógica sequencial é de que uma vez definidas, nos termos do direito da UE, o que constituem “funções administrativas públicas”, cabe à legislação nacional definir que entidades exercem essas funções, que, consequentemente, são abrangidas pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea b) da Diretiva 2003/4/CE.

A segunda pergunta dirigida ao TJ pelo órgão jurisdicional de reenvio esteve na sequência da primeira, isto porque, destinou-se a saber quais os critérios do direito da UE relevantes para definir uma função como sendo “administrativa pública” e quais as condições necessárias para se considerar que o exercício dessas funções está atribuído a uma determinada pessoa singular ou coletiva nos termos da legislação nacional.

A respeito da definição de “funções administrativas públicas”, o Advogado-Geral Pedro Cruz Villalón, nas Conclusões, considerou o conceito de “função administrativa pública” na aceção do artigo 2.º, n.º 2 da Diretiva 2003/4/CE equivalente ao de “autoridade pública”.²⁵² Na opinião deste, a abordagem a seguir deveria ser a mesma que o TJ já vinha a declarar desde o acórdão *Foster e o.*, isto é, de que o conceito de “autoridade pública” deve ser considerado a partir de uma distinção com “autoridade privada”, nomeadamente, assente na diferença “entre o valor das vontades cuja realização é prosseguida por cada uma”.²⁵³

²⁴⁸ Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:539, considerando 70.

²⁴⁹ Cfr. Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 67.

²⁵⁰ Cfr. Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 70.

²⁵¹ Cfr. Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 48.

²⁵² Cfr. Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 74.

²⁵³ Cfr. Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 79. Enquanto a “autoridade pública” pode impor a sua vontade sem necessidade do consentimento do obrigado (imposição unilateral da vontade), o particular, ao invés, só se pode impor mediante esse consentimento concedido (cfr. considerando 81 das mesmas conclusões).

O acórdão *Foster e o.* veio consagrar um critério para identificar o que se entende por uma “emanação do Estado”, no âmbito da aplicação do efeito direto²⁵⁴ das diretivas europeias. Em causa, no processo *Foster e o.*, esteve a reforma obrigatória a que foram sujeitas duas ex-empregadas da empresa *British Gas Corporation*, por força de uma política geral britânica seguida por essa mesma empresa, segundo a qual a idade legal de reforma era a de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens. De tal política resultou o despedimento das recorrentes no processo principal, que apresentaram um pedido de indemnização mediante as alegações de que o despedimento de que haviam sido alvo era contrário ao disposto na Diretiva 76/207/CEE²⁵⁵ do Conselho, de 9 de fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho. O TJ foi chamado a responder à pergunta prejudicial seguinte: a *British Gas Corporation* era uma entidade jurídica de tal natureza que as recorrentes poderiam, fundadamente, invocar diretamente a Diretiva 76/207/CEE perante os órgãos jurisdicionais ingleses, de modo a terem direito a uma indemnização por a política de reforma da *British Gas Corporation* ser contrária àquela diretiva? Ou seja, o órgão jurisdicional de reenvio pretendia saber se, a *British Gas Corporation* podia ser considerada “um organismo estatal”, sendo que assim seria possível às recorrentes invocar a diretiva, ou “um particular”, caso em que tal invocação não seria possível.

O TJ decidiu no sentido de que “faz, em todo o caso, parte do número dos organismos contra os quais se podem invocar as disposições de uma directiva que sejam susceptíveis de produzir efeitos directos um organismo que, seja qual for a sua natureza jurídica, foi encarregado, por um acto de uma autoridade pública, de prestar, sob controlo desta, um serviço de interesse público e que disponha, para esse efeito, de poderes especiais que exorbitem das normas aplicáveis às relações entre particulares”²⁵⁶. Isto é, o TJ afirmou que cabe na noção de “emanação do Estado”, “organismos ou entidades que estejam

²⁵⁴ No ordenamento jurídico europeu impera o princípio do efeito direto das normas europeias (corolário do princípio da lealdade europeia), de acordo com o qual os particulares estão autorizados “a [invocar] as normas europeias que imponham deveres/reconheçam direitos de forma suficientemente clara e incondicionada, inclusivamente contra normas nacionais violadoras do Direito da União”. (ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, cit., p. 104). Tendo o TJ desenvolvido “a doutrina do efeito direto das diretivas e a [declarado] aplicável aos litígios «verticais» entre os particulares e o Estado, rejeitando, porém, a sua aplicação «horizontal» aos litígios entre particulares, [colocou-se] a questão essencial de saber quais são os limites do conceito de «Estado» para efeitos da aplicação da doutrina do efeito direto vertical.” (Conclusões da Advogada-Geral ELENOR SHARPSOON, de 22 de junho de 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:492, considerando 1).

²⁵⁵ Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho, JO L 39, 14.02.1976, pp. 40-42. Esta última foi, entretanto, revogada pela Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação), JO L 204, 26.07.2006, pp. 23–36.

²⁵⁶ Acórdão de 22 de julho de 1990, *Foster e o.*, C-188/89, EU:C:1990:313, considerando 20.

sujeitas à autoridade ou ao controlo do Estado ou que disponham de poderes exorbitantes face aos que resultam das normas aplicáveis às relações entre particulares”²⁵⁷, reiterando o acolher de uma aceção lata da noção de “Estado”²⁵⁸, já preconizado anteriormente no acórdão Marshall²⁵⁹. Desta forma, o TJ identificou todos os elementos relevantes para apurar se um demandado específico é, ou não, uma “emanação do Estado” para efeitos da determinação do efeito vertical de uma diretiva europeia.

Mais tarde, no acórdão *Farrell*²⁶⁰, a noção de “emanação do Estado” na aceção do critério consagrado no acórdão *Foster e o.*, foi novamente objeto de análise, mediante a questão prejudicial de saber se os elementos do critério referido devem ser aplicados de forma cumulativa ou autónoma.²⁶¹ Em resposta, o TJ considerou que “os requisitos segundo os quais [um] organismo (...) deve, (...), estar sujeito à autoridade ou ao controlo do Estado e dispor de poderes exorbitantes face aos que resultam das normas aplicáveis às relações entre particulares não são cumulativos”²⁶². De acordo com a Advogada-Geral Eleanor Sharpston, cujas Conclusões foram, no âmbito desta pergunta prejudicial, acolhidas pelo TJ, “[o] referido critério [enunciado no acórdão Foster e o.] enumera simplesmente, de forma não exaustiva, os elementos que poderão ser pertinentes para tal apreciação”²⁶³.

Retomando o acórdão *Fish Legal e Shirley*, na questão de saber se determinada entidade exerce “funções administrativas públicas” na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2003/4/CE, o TJ acolheu a proposta do Advogado-Geral Pedro Cruz Villalón, (ainda que sem remeter expressamente para o acórdão *Foster e o.*), e estabeleceu que, para tal, é necessário “examinar se essas entidades estão investidas, nos termos da legislação nacional que lhes é aplicável, de poderes exorbitantes quando comparados com as regras aplicáveis nas relações entre pessoas de direito privado.”²⁶⁴

Por sua vez, foram também dirigidas ao TJ, no âmbito do processo *Fish Legal e Shirley*, perguntas relacionadas com a alínea c), do n.º 2, do artigo 2.º, da Diretiva 2003/4/CE, preceito que considera

²⁵⁷ Acórdão de 22 de julho de 1990, *Foster e o.*, *cit.*, considerando 18.

²⁵⁸ O Advogado-Geral Walter Van Gerven, nas conclusões do acórdão Foster e o. alega que “essa interpretação lata também é sugerida pela escolha das expressões utilizadas no acórdão: na língua do processo — mas também nas outras línguas —, o Tribunal de Justiça utiliza indiferentemente expressões tais como «emanação do Estado», «organismo estadual», «autoridade pública» e «autoridade estatal» como sinónimas.” (Conclusões do Advogado-Geral WALTER VAN GERVEN, de 8 de maio de 1990, *Foster e o.*, C-188/89, EU:C:1990:188, considerando 6).

²⁵⁹ Acórdão de 26 de fevereiro de 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84.

²⁶⁰ Acórdão de 10 de outubro de 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745.

²⁶¹ A pergunta a que nos referimos foi formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio ao TJ da seguinte forma: “[d]eve o critério seguido no acórdão de 12 de julho de 1990, [*Foster e o.*] (...), tal como enunciado no n.º 20, [sobre a questão de] saber o que constitui uma emanação de um Estado-Membro, ser interpretado no sentido de que os elementos desse critério devem ser aplicados a) cumulativamente, ou b) autonomamente?” (Acórdão de 10 de outubro de 2017, *Farrell*, *cit.*, considerando 21).

²⁶² Acórdão de 10 de outubro de 2017, *Farrell*, *cit.*, considerando 28.

²⁶³ Conclusões da Advogada-Geral ELENOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2017, *Farrell*, *cit.*, considerando 53.

²⁶⁴ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 56.

“autoridade pública” para efeitos da Diretiva “qualquer pessoa singular ou colectiva que tenha responsabilidades ou exerça funções públicas ou que preste serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b)”. A questão prejudicial *sub judice* prendeu-se com saber em que situações se considera que uma pessoa singular ou coletiva, não abrangida nem na alínea a), nem na b) do mesmo artigo, atua sob o controlo de um organismo ou de uma pessoa visada nessas duas alíneas, e que por isso devem ser qualificadas de “autoridades públicas” para efeitos da referida alínea c).

O Advogado-Geral Pedro Cruz Villalón, nas Conclusões, propôs que uma entidade está “sob controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b)” quando “a sua conduta estiver sujeita a um grau de controlo por parte daquele organismo ou pessoas que a impeçam de atuar com verdadeira autonomia no comércio privado, vindo-se reduzida à condição de instrumento da sua vontade, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar”²⁶⁵. Atendendo a tal e considerando as finalidades da Diretiva 2003/4/CE, o TJ decidiu pela adoção de um conceito de “controlo”, na aceção da alínea c), n.º 2, do artigo 2.º, da Diretiva 2003/4/CE, que “abrange qualquer entidade que não determina de forma efetivamente autónoma a maneira como exerce as funções no domínio do ambiente que lhe foram atribuídas, uma vez que uma autoridade pública abrangida pelo artigo 2.º, [n.º 2], alíneas a) ou b), desta [D]iretiva pode influenciar de forma decisiva a ação dessa entidade no referido domínio.”²⁶⁶

Por fim, no acórdão *Fish Legal e Shirley*, o TJ deparou-se com a questão de saber se as alíneas b) e c) devem ser interpretadas no sentido de que quando uma pessoa está por estas abrangida, deve disponibilizar apenas a informação sobre ambiente relacionada com o exercício de funções públicas na aceção da Diretiva 2003/4/CE ou toda a informação sobre ambiente de que dispõe. Sobre isto, o TJ determinou que, as pessoas abrangidas pela alínea b), devem ser consideradas, para efeitos da Diretiva em questão, autoridades públicas no que toca a todas as informações sobre ambiente que estejam na sua posse²⁶⁷, todavia, as que constituem autoridade pública nos termos da alínea c), não são obrigadas a disponibilizar informações sobre ambiente se estas não estiverem relacionadas com a prestação dos serviços em condições que levam a que seja considerado como “autoridade pública” na aceção da mesma Diretiva.²⁶⁸

²⁶⁵ Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 111.

²⁶⁶ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 68.

²⁶⁷ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 79.

²⁶⁸ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 83.

O texto das alíneas a), b) e c) do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE permite-nos aferir que a definição de “autoridades públicas” submetidas às prescrições constantes deste instrumento europeu, abarca todas as entidades, independentemente da respetiva forma jurídica, que se consideram pertencer ao poder público, seja o próprio Estado, uma entidade autorizada por este a agir por sua conta ou uma entidade controlada pelo mesmo. O TJ, nas interpretações por si levadas a cabo nos acórdãos supra analisados, veio esclarecer de que forma essas manifestações formais de “autoridades públicas” devem ser atendidas nas ordens jurídicas dos Estados-Membros.

A alínea a) refere-se à autoridade pública formal e propriamente dita. Trata-se de entidades que, do ponto de vista orgânico, são autoridades administrativas, isto é, fazem parte da Administração Pública ou do poder executivo do Estado, independentemente do seu nível. Nesta enquadram-se todas as pessoas coletivas de direito público que foram criadas pelo Estado e cuja dissolução só pode ser decidida por este.²⁶⁹

A alínea b) visa autoridades administrativas definidas num sentido funcional, ou seja, as entidades, sejam elas pessoas coletivas de direito público ou de direito privado, que estão encarregues, em virtude do regime legal que lhes é aplicável, da realização de serviços de interesse público, no domínio do ambiente, e que, para tal, são investidas de poderes exorbitantes comparativamente às regras aplicáveis nas relações entre pessoas de direito privado.²⁷⁰

A alínea c), por sua vez, abarca pessoas ou organismos que tenham responsabilidades ou exerçam funções públicas ou prestem serviços públicos “sob o controlo” de um organismo ou pessoa das duas anteriores alíneas, ou seja, sob controlo do Estado propriamente dito ou de uma entidade privada à qual seja formalmente atribuído o exercício da autoridade pública.²⁷¹ Para este efeito, entende-se “sob controlo” quando a conduta da pessoa (singular ou coletiva) estiver sujeita a um grau de controlo por parte do organismo ou pessoa da alínea a) ou b) que impeça esta primeira de atuar com verdadeira autonomia no comércio privado, sendo apenas instrumento da vontade desse organismo ou pessoa.²⁷²

Face ao exposto, verificamos que, as interpretações feitas nos acórdãos *Flachglas Torgau*, *Deutsche Umwelthilfe* e *Fish Legal e Shirley* pelo TJ, tiveram sempre como subjacentes as finalidades da Convenção de Aarhus e da Diretiva 2003/4/CE e o intuito dos redatores das mesmas em conceber a noção de “autoridades públicas” o mais ampla possível, permitindo assim esclarecer as categorias que enformam as alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE e especificar um pouco a

²⁶⁹ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 51.

²⁷⁰ Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 52.

²⁷¹ Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 94.

²⁷² Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 111.

possibilidade de derrogação de “órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa” concebida pelo mesmo preceito.

3.3. “Informação sobre ambiente”

Analisado o âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2003/4/CE, quer na sua vertente ativa quer na passiva, focamos agora aquele que é objeto do direito de acesso em questão: o conceito de “informação sobre ambiente”. O estabelecimento deste conceito na Diretiva 2003/4/CE foi feito de forma mais detalhada comparativamente à noção avançada pela Convenção de Aarhus no seu artigo 2.º, n.º 3, alíneas a), b) e c).²⁷³ Consta do n.º 1 do artigo 2.º do diploma unionista que deve entender-se por “informação sobre ambiente”, todas as informações, na “forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou qualquer outra forma material, relativas:”

- “a) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos;
- b) A factores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioactivos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a);
- c) A medidas (incluindo as administrativas) como, por exemplo, as políticas, a legislação, os planos, os programas, os acordos ambientais e as acções que afectem ou possam afectar os elementos referidos nas alíneas a) e b), bem como as medidas ou acções destinadas a proteger esses elementos;
- d) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;
- e) A análise custos/benefícios e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e actividades referidas na alínea c); e
- f) Ao estado da saúde e da segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, quando tal seja relevante, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos referidos nas alíneas b) e c).”

²⁷³ Cfr. RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, *cit.*, p. 43.

Uma leitura atenta destas alíneas desperta-nos para a notória amplitude da noção de “informação sobre ambiente” aqui em causa. À semelhança da Convenção de Aarhus, cujos redatores pretenderam, como sabemos, instituir uma noção ampla deste conceito, o legislador europeu seguiu o mesmo intuito e apresenta uma lista meramente ilustrativa do que é suscetível de ser considerado “informação sobre ambiente”, que se pretende o mais abrangente possível.

É notório que a lista constante da Diretiva 2003/4/CE se apresenta mais minuciosa, quer em termos da enumeração da informação abrangida, que é mais extensa do que a referente ao conceito presente na Convenção, quer em termos de aditamentos: “incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas” da alínea a), “resíduos, incluindo os resíduos radioactivos” e “emissões, descargas e outras libertações para o ambiente” da alínea b), “relatórios sobre a implementação da legislação ambiental” da alínea d) e “contaminação da cadeia alimentar” da alínea f). Com estes aditamentos torna-se evidente que a Diretiva 2003/4/CE foi para além das disposições da Convenção de Aarhus. Enquanto esta última apresenta três alíneas de conteúdo vasto, a Diretiva aumenta o conteúdo e reparte-o por seis alíneas, especificando-o.

O conteúdo destas seis alíneas revela uma definição de “informação sobre ambiente” mais alargada, não só comparativamente ao que é preconizado na Convenção de Aarhus mas também relativamente à Diretiva 90/313/CEE, antecedente da Diretiva em análise.²⁷⁴ A natureza ilustrativa deste elenco justifica-se por razões de realidade prática, que é sempre mais fértil comparativamente ao Direito que a tenta acompanhar e regular. São sempre inúmeras as situações em que podem estar em causa informações sobre ambiente, pelo que, além de irrealista, criar uma lista exaustiva, implicaria, inevitavelmente lacunas que deixariam de fora várias situações não previstas. Parece-nos que, tal como consta da Diretiva 2003/4/CE, o conceito de “informação sobre ambiente” é abrangente o suficiente para abarcar essa multitude imensurável de situações, ao mesmo tempo não incorrendo no erro de prever de forma demasiado exaustiva, e conseqüentemente limitativa, essa lista.

De entre as alíneas mencionadas supra, em especial, dos aditamentos, evidenciamos o seguinte. A alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE faz uma menção a “emissões (...) para o ambiente”, o que vem reconhecer expressamente a categorização deste tipo de “factores” como “informação sobre ambiente”, identificação que é coerente com a importância que observámos ser conferida às emissões sobre ambiente pela Convenção de Aarhus.

²⁷⁴ Sobre o assunto, cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, cit., pp. 253 e 254.

A alínea c) do mesmo artigo, por sua vez, reitera a referência a “legislação”, por nós já identificada como presente na alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º da Convenção de Aarhus e como potencialmente indiciadora de uma incongruência com a derrogação dos órgãos ou instituições no exercício da sua competência legislativa das obrigações decorrentes da Convenção. Uma vez que a Diretiva 2003/4/CE repete idêntica possibilidade de derrogação, continua, para nós, a não ser óbvia a solução para esta aparente contradição entre a referência a “legislação” da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do diploma unionista e a exclusão das autoridades que atuam no exercício das suas capacidades legislativas, prevista no mesmo instrumento normativo.²⁷⁵

A alínea f) do mesmo preceito, por seu turno, vem reconhecer como suscetível de ser considerado “informação sobre ambiente”, informações relativas “[a]o estado da saúde e da segurança das pessoas”, o que inclui “a contaminação da cadeia alimentar”, “as condições de vida” e “os locais de interesse cultural e construções”, “na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos nas alíneas b) e c)”. Ainda que se compreenda a relação direta entre o ambiente e a saúde e segurança das pessoas, a inclusão de componentes como “contaminação da cadeia alimentar”, “condições de vida” e “locais de interesse cultural” é, para nós, à primeira vista, algo estranha a um conceito de “ambiente”. Contudo, a salvaguarda estipulada pelo legislador europeu de acordo com a qual as informações desta natureza só ingressam no âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4/CE “na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos nas alíneas b) e c)”, vem esclarecer que não foi sua intenção que a noção de “informação sobre ambiente” abarcasse informações não relacionadas com o ambiente. Desta forma, esta alínea mostra-nos também o quão amplo é o próprio conceito de ambiente subjacente à Diretiva 2003/4/CE, uma vez que fatores que, à primeira vista não estão relacionados com o ambiente, podem ser considerados informação ambiental quando a interação entre os mesmos e elementos ambientais ocorra.

Malgrado o vasto leque apresentado de informações suscetíveis de ser qualificadas como “informação sobre ambiente” na aceção da disposição n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva em análise, o TJUE várias vezes foi chamado a esclarecer algumas situações respeitantes ao âmbito de aplicação desta noção.

²⁷⁵ Cfr. PETER OLIVER, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, *cit.*, pp. 1430 e 1231.

1) Ainda tendo como base normativa a Diretiva 90/313/CEE, o juiz europeu assumiu a intenção de interpretar o conceito de “informação relativa ao ambiente”²⁷⁶ de forma ampla.

No processo *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*²⁷⁷, em causa esteve um pedido de acesso a informações requerido por *Wilhelm Mecklenburg* à cidade de *Pinneberg*, na Alemanha, nomeadamente o acesso à cópia da posição que a administração encarregada da preservação das paisagens tinha adotado no processo de aprovação dos planos de construção de um determinado troço de estrada, pedido esse que foi indeferido pelo demandado mediante a justificação de que a tomada de posição da administração em causa não constituía “informação relativa ao ambiente”, na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE. A questão prejudicial dirigida ao TJ foi a de saber se um parecer de uma administração encarregada da preservação das paisagens no âmbito da sua participação num processo de aprovação de planos de construção constituía “informação relativa ao ambiente” de acordo com a referida aceção, particularmente, se era passível de ser considerado uma medida administrativa destinada a proteger o ambiente.

O Advogado-Geral Antonio La Pergola, nas Conclusões, sugeriu o entendimento segundo o qual a noção de “informação relativa ao ambiente” foi redigida, “por expressa vontade do legislador comunitário, o mais ampla possível”²⁷⁸. Segundo o mesmo, o “legislador comunitário evitou voluntariamente fornecer uma definição susceptível de excluir algumas das actividades que a autoridade administrativa desenvolve.”²⁷⁹

O TJ acolheu este entendimento e considerou que a noção de “medidas administrativas” do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE era apenas uma ilustração das atividades ou medidas visadas pela mesma, sendo que, o legislador comunitário, na redação dessa disposição, não pretendeu dar uma definição da noção de “informação relativa ao ambiente” suscetível de excluir qualquer uma das atividades que a autoridade pública exercia; pelo contrário, fez uso do termo “medidas” para esclarecer que deviam ser consideradas todas as formas de exercício da ação administrativa.²⁸⁰

²⁷⁶ Segundo a alínea a) do artigo 2.º da Diretiva 90/313/CEE, ao conceito de “informação relativa ao ambiente”, correspondia “qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos) ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente e às actividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental”.

²⁷⁷ Acórdão de 17 de junho de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, C-321/96, EU:C:1998:300.

²⁷⁸ Conclusões do Advogado-Geral ANTONIO LA PERGOLA, de 15 de janeiro de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, C-321/96, EU:C:1998:9, considerando 13. Neste considerando o Advogado-Geral Antonio La Pergola avançou com dois critérios, implícitos na Diretiva, para precisar a noção de “informação relativa ao ambiente”: um primeiro, que diz respeito ao elemento substancial, em outras palavras, à existência de dados informativos, e um segundo, relativo à existência de uma relação entre essas informações e a proteção do ambiente.

²⁷⁹ Conclusões do Advogado-Geral ANTONIO LA PERGOLA, de 15 de janeiro de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, *cit.*, considerando 15.

²⁸⁰ Cfr. Acórdão de 17 de junho de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, *cit.*, considerando 20.

O TJ defendeu que para se tratar de uma “informação relativa ao ambiente” ao abrigo da Diretiva 90/313/CEE bastava que uma posição da administração, como a que estava em causa no processo principal, constituísse “um acto susceptível de afectar ou de proteger o estado de um dos sectores do ambiente visados na directiva”²⁸¹.

Também no acórdão *Comissão/França*²⁸², ainda sob a égide da Diretiva 90/313/CEE, o TJ reiterou a necessidade de uma aplicação ampla do conceito de “informação relativa ao ambiente”. Este acórdão surgiu de uma ação por incumprimento, proposta pela Comissão contra a República Francesa, com intuito de obter a declaração de que esta última não havia cumprido com as obrigações que lhe incumbiam por força da Diretiva 90/313/CEE, em particular por transposição incorreta dos artigos 2.º, alínea a) e 3.º, n.º 2 e 4, da mesma. A República Francesa, por sua vez, considerou que tinha garantido a transposição da diretiva para o direito francês através de determinados diplomas, mas que os documentos na posse de uma autoridade pública a atuar como entidade privada e sem qualquer ligação com o serviço público não eram abrangidos por esses diplomas, e, de igual forma, defendia que tais documentos não podiam constituir “informação relativa ao ambiente” na aceção da diretiva então em vigor.

A interpretação feita pelo juiz europeu foi no sentido, uma vez mais, de que o âmbito de aplicação do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 90/313/CEE e, naturalmente do próprio diploma, foi concebido de modo amplo, sendo o emprego de termos como “qualquer informação”, indício dessa intenção.²⁸³ De acordo com o órgão jurisdicional europeu, a aceção de “informação relativa ao ambiente” compreendia “a totalidade das informações que se [referiam] quer ao estado do ambiente, quer às actividades ou medidas susceptíveis de o afectar, quer ainda às actividades ou medidas destinadas a proteger o ambiente, sem que a enumeração constante da referida disposição [implicasse] qualquer indicação susceptível de restringir o respectivo alcance”²⁸⁴. Apoiado na sua interpretação precedente, relativa ao mesmo preceito, no âmbito do acórdão *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*²⁸⁵, o TJ defendeu, uma vez mais, que a Diretiva 90/313/CEE compreendia “todo e qualquer acto, [fosse] de que natureza [fosse], susceptível de afectar ou de proteger o estado de um dos sectores do ambiente abrangidos pela referida

²⁸¹ Acórdão de 17 de junho de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, *cit.*, considerando 21.

²⁸² Acórdão de 26 de junho de 2003, *Comissão/França*, C-233/00, EU:C:2003:371.

²⁸³ Cfr. Acórdão de 26 de junho de 2003, *Comissão/França*, *cit.*, considerando 44.

²⁸⁴ Acórdão de 26 de junho de 2003, *Comissão/França*, *cit.*, considerando 44.

²⁸⁵ Acórdão de 26 de junho de 2003, *Comissão/França*, *cit.*, considerando 45.

directiva” pelo que, documentos não relacionados com o exercício de um serviço público consideravam-se incluídos no alcance do conceito de “informação relativa ao ambiente” da diretiva em apreço.²⁸⁶

Tanto o acórdão *Mecklenburg/Kreis Pinneberg* como o *Comissão/França* evidenciam que a noção de “informação relativa ao ambiente”, antecedente à de “informação sobre ambiente” presente na Diretiva 2003/4/CE, já contava com a intenção do legislador comunitário de a redigir ampla. Contudo, denotamos desta decisão prejudicial e desta ação por incumprimento também uma necessidade de clarificar o conceito expresso na Diretiva anterior, isto porque, apesar de a definição preconizada ter o objetivo de incluir qualquer aspeto que, direta ou indiretamente, se referisse ao meio ambiente, na prática, existia uma tendência generalizada para uma interpretação mais restritiva do conceito.²⁸⁷ A título exemplificativo, podemos verificar que o texto da alínea a), do artigo 2.º, da Diretiva 90/313/CEE apresentava uma formulação que indiciava apenas abranger a informação que pudesse afetar o ambiente pela forma negativa.²⁸⁸ A redação do conceito “informação sobre ambiente” presente na atual Diretiva está longe de exibir uma restrição do mesmo calibre, sendo claro que as medidas sobre as quais se pode obter informação podem afetar o ambiente quer de forma negativa, quer positiva.

O conceito de “informação sobre ambiente” constante do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE, é, comparativamente à noção antecedente, mais amplo, mais aprofundado e mais preciso e pormenorizado. Mas não esqueçamos que em nenhum deles há o objetivo de instituir um “direito de acesso geral e ilimitado”²⁸⁹, isto é, não é por se tratar de informações detidas pelas autoridades públicas que tenham uma relação mínima com um elemento do ambiente que se deve conceder o acesso nos termos garantidos quer anteriormente pela Diretiva 90/313/CEE²⁹⁰, quer pela atual. Como veio já posteriormente esclarecer o TJ nos acórdãos *Flachglas Torgau* e *Fish Legal e Shirley*, é necessário, para efeitos de serem abrangidas pelo direito de acesso em questão, que as informações pertençam a pelo menos uma das categorias enumeradas na Diretiva 2003/4/CE.²⁹¹

²⁸⁶ Acórdão de 26 de junho de 2003, *Comissão/França*, *cit.*, considerando 47.

²⁸⁷ Cfr. IZABEL CRISTINA DA SILVA SAMPAIO, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, *cit.*, pp. 14255 e 14256.

²⁸⁸ Cfr. Definição de “informação relativa ao ambiente” da alínea a), do artigo 2º, da Diretiva 90/313/CEE e CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, p. 254.

²⁸⁹ Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 23 de setembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, C-266/09, EU:C:2010:546, considerando 44.

²⁹⁰ Este entendimento já era preconizado com a Diretiva 90/313/CEE, como é possível confirmar no acórdão de 12 de junho de 2003, *Glawischnig*, C-316/01, EU:C:2003:343, considerando 25, prévio à substituição desta pela Diretiva 2003/4/CE, que só produziu efeitos a partir de 14 de fevereiro de 2005.

²⁹¹ Cfr. Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, *cit.*, considerando 32 e acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, *cit.*, considerando 39.

2) No processo principal que deu origem ao acórdão *Stichting Natuur en Milieu e o.*²⁹², em causa esteve o indeferimento de um pedido de informação apresentado pela *Stichting Natuur en Milieu* e outros, ao *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* (Comissão para a autorização de produtos fitofarmacêuticos e biocidas), a fim de aceder a todas as informações que haviam estado na base de uma alteração, feita ao regulamento sobre os resíduos de pesticidas, designadamente, a fixação para o pesticida propamocarbe encontrado nas alfaces, de um novo limite máximo autorizado de resíduos. Atendendo a tal, uma das questões prejudiciais remetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio dos Países Baixos ao TJ destinou-se a saber se as informações apresentadas no âmbito de um processo nacional de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico com vista à fixação da quantidade máxima de um pesticida, potencialmente presente em alimentos ou bebidas, também poderia constituir “informações sobre ambiente” na aceção prevista no n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE. No fundo, o que os intervenientes procuravam saber era se as informações da decisão controvertida eram suscetíveis de ser consideradas informações sobre ambiente relacionadas com a saúde, ao abrigo da alínea f), do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE.

O TJ reconheceu ser incontestável que as informações em questão se inscreviam num procedimento de autorização cujo objetivo era “prevenir riscos e perigos para o homem, para os animais e para o ambiente”, pelo que eram, por si só, suscetíveis de integrar a Diretiva 2003/4/CE, designadamente, o artigo 2.º, n.º 1, alínea f), relativamente ao estado de saúde e da segurança das pessoas, incluindo a cadeia alimentar, quando tal seja relevante.²⁹³ No entanto, chamou à atenção para a última parte da alínea f) de onde consta que informações de tal natureza só são passíveis de ser abrangidas pela referida alínea “na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos referidos nas alíneas b) e c)”.

De acordo com a interpretação do TJ, a prestação de informações sobre a presença de resíduos de produtos fitofarmacêuticos em vegetais tem como objetivo, ao permitir verificar o nível em que o teor máximo autorizado para os resíduos foi fixado, limitar o risco de alteração de uma das componentes da diversidade biológica e o risco de dispersão desses resíduos, no solo e nas águas subterrâneas. Nesta perspetiva, o TJ reconheceu que embora as informações em causa no processo principal não impliquem diretamente uma apreciação das consequências desses resíduos para a saúde humana, dizem respeito

²⁹² Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, C-266/09, EU:C:2010:779.

²⁹³ Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, *cit.*, considerando 39.

a elementos do ambiente que podem afetar a mesma quando presentes de forma excessiva.²⁹⁴ Por essa razão, o TJ considerou que as informações em causa no processo principal se enquadravam no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2003/4/CE, não porque considerava estar perante informações que implicassem de forma direta consequências dos resíduos para a vida humana, mas por estas dizerem respeito a elementos passíveis de afetar a mesma quando esses resíduos estivessem presentes de forma excessiva, tendo sido esta a razão por trás do pedido de acesso à informação em apreço.

Deste modo, o TJ atendeu à salvaguarda concedida no artigo 2.º, n.º 1, alínea f), *in fine*, da Diretiva 2003/4/CE, colocando em evidência a necessidade de considerar a interação dos fatores e elementos do ambiente. O sentido desta interpretação por parte do TJ confirma o extenso conteúdo do conceito de “informações sobre ambiente” preconizado na Diretiva 2003/4/CE, mas vem também admitir que este não é de natureza ilimitada. Ainda que seja certo que a informação não trata apenas dos elementos e fatores em si, mas também da interação entre eles, o requisito de existência desta conexão é também uma chamada de atenção para que informações sobre a saúde e segurança das pessoas, que nada têm que ver com o ambiente, não sejam incluídas no âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4/CE.

3) No mesmo ano, o TJ deparou-se com um pedido de decisão prejudicial cujo objeto foi o acesso a informações relativas à venda de direitos de emissão. No processo principal, a *Ville de Lyon* (cidade de Lyon)²⁹⁵, dirigiu um pedido à *Caisse des dépôts et consignations* (instituição administradora do registo nacional de licenças de emissão de gases com efeito de estufa), a fim desta lhe comunicar os volumes de licenças vendidas em 2005 pelos empresários de cada uma das 209 centrais de aquecimento, repartidas pelo território francês, às quais haviam sido concedidas licenças de emissão, assim como a data das transações e os seus destinatários (no seu conjunto “dados operacionais”). Esta comunicação foi recusada com fundamento no Regulamento (CE) n.º 2216/2004²⁹⁶, de 21 de dezembro de 2004, respeitante a um sistema de registos normalizado e protegido, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE²⁹⁷, pelo que a cidade de Lyon submeteu a questão à Comissão de Acesso aos Documentos

²⁹⁴ Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o., cit.*, considerando 42.

²⁹⁵ Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon, cit.*

²⁹⁶ Regulamento (CE) n.º 2216/2004 da Comissão, de 21 de dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizados e protegido, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 319M de 29.11.2008, pp. 1-77, entretanto revogado.

²⁹⁷ Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, JO L 275, 25.10.2003, pp. 32-46. Esta diretiva tem como intuito aplicar as obrigações de redução que incumbem à União Europeia por força do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas. O

Administrativos francesa²⁹⁸. Esta última emitiu parecer favorável à comunicação dos dados operacionais, por entender que as regulamentações francesas relativas à proteção dos segredos industriais e comerciais não se aplicavam. Todavia, a *Caisse des dépôts et consignations* reafirmou a sua recusa de comunicação e desconsiderou o parecer da CADA, por acreditar que as disposições da Diretiva 2003/4/CE não regulam a comunicação dos dados operacionais no contexto do sistema de licenças de emissão, para o qual o legislador da União previu regras específicas que figuram na Diretiva 2003/87/CE e no, na altura em vigor, Regulamento (CE) n.º 2216/2004. Posto isto, o tribunal de reenvio submeteu a questão prejudicial ao TJ de saber se a comunicação dos dados operacionais devia reger-se pelo artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, designadamente, o n.º 2, segundo parágrafo, última frase, disposição que impossibilita os Estados-Membros de prever o indeferimento de um pedido que incida sobre emissões para o ambiente²⁹⁹, ou se devia reger-se pelas disposições da Diretiva 2003/87/CE e do Regulamento n.º 2216/2004.

Nas Conclusões, a Advogada-Geral Juliane Kokott, a fim de compreender se a Diretiva 2003/4/CE poderia ser aplicável, procurou saber se as informações objeto do processo principal eram suscetíveis de ser consideradas “informações sobre ambiente” na aceção da dita Diretiva. No entender desta Advogada-Geral, as informações relativas ao comércio de direitos de emissão podiam ser consideradas informações sobre ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b) da Diretiva 2003/4/CE, por constituírem informações sobre fatores que poderiam afetar a atmosfera ou um elemento do ambiente na aceção da alínea a) da mesma disposição.³⁰⁰ A mesma defendeu nas Conclusões que, apesar de a alínea b) apenas enumerar exemplos de fatores concretos que podem interagir diretamente com elementos do ambiente (alínea a), informações sobre o direito de produzir um fator como a emissão de gases com efeito de estufa, são indiretamente informações sobre o referido fator.³⁰¹ Inclusive, a mesma afirmou não ser relevante que os direitos de emissão sejam efetivamente exercidos uma vez que a alínea b) estabelece que é suficiente que exista a possibilidade de afetar os elementos do ambiente.³⁰²

Protocolo de Quioto foi aprovado, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão do Conselho 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento dos respetivos compromissos, JO L 130, 15.05.2002, pp. 1-3.

²⁹⁸ Sobre a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos portuguesa (doravante CADA), encarregamo-nos de analisar a lei que a rege e as orientações essenciais das suas Decisões, mais à frente, na parte II desta dissertação.

²⁹⁹ Citando o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, última frase, da Diretiva 2003/4/CE: “[o]s Estados-Membros não podem, por força do disposto nas alíneas a), d), f), g) e h) do n.º 2 [do artigo 4.º], prever o indeferimento de um pedido que incida sobre emissões para o ambiente.”

³⁰⁰ Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 14 de outubro de 2010, *Ville de Lyon*, C-524/09, EU:C:2010:613, considerando 33.

³⁰¹ Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 14 de outubro de 2010, *Ville de Lyon*, *cit.*, considerando 34.

³⁰² Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 14 de outubro de 2010, *Ville de Lyon*, *cit.*, considerando 37.

Sem qualquer referência a uma análise do conceito de “informação sobre ambiente”, ao analisar a pergunta prejudicial identificada supra, o TJ defendeu que os dados operacionais em apreço constituíam dados relativos às licenças transferidas, as quais deviam ser objeto de uma contabilidade precisa pelos Estados-Membros nos respetivos registos nacionais e cujas características técnicas e regras relativas à manutenção, à comunicação e à confidencialidade das informações contidas nos referidos registos eram determinadas pelo Regulamento (CE) n.º 2216/2004.³⁰³ Deste modo, o TJ considerou que se tratavam de dados visados no artigo 19.º da Diretiva 2003/87/CE e não no artigo 17.º da mesma, disposição que faz remissão para a Diretiva 2003/4/CE. Este último artigo prevê que “as decisões relativas à atribuição de licenças aos operadores das instalações autorizadas a emitir gases com efeito de estufa, bem como os relatórios de emissões exigíveis nos termos da autorização de emissão de gases com efeito de estufa, e que estejam na posse da autoridade competente, serão colocados à disposição do público, em consonância com a Diretiva 2003/4[CE]”³⁰⁴. O TJ entendeu que, apesar de o legislador da União ter integrado, no quadro da Diretiva 2003/87/CE, prescrições respeitantes ao acesso do público a este tipo de informações, este não pretendeu submeter às prescrições da Diretiva 2003/4/CE a comunicação de todas as informações ou dados relacionados com a aplicação da Diretiva 2003/87/CE.³⁰⁵ Em vez de tal, considerou que, tendo em conta que o artigo 19.º não faz uma remissão para a Diretiva 2003/4/CE análoga à remissão que é feita pelo artigo 17.º, “o legislador da União não entendeu submeter um pedido relativo aos dados operacionais como os que [estavam] em causa no processo principal às disposições gerais da Diretiva 2003/4[CE], mas que, pelo contrário, instituiu, quanto a esses dados, um regime específico e exaustivo de comunicação ao público dos mesmos assim como da sua confidencialidade”³⁰⁶. Ou seja, o TJ veio confirmar que a Diretiva 2003/4/CE não abrangia a comunicação dos dados operacionais em questão.

Entendemos desta apreciação feita pelo TJ que, ainda que esta tenha sido no sentido de não submeter o pedido de informações sobre ambiente em causa no processo principal às prescrições da Diretiva 2003/4/CE, outros regimes específicos criados pela União estão também em conformidade com o propósito de colocação à disposição ao público de informações sobre ambiente. Neste caso em particular, o acesso à informação sobre ambiente seria possível, nos termos do n.º 2 do artigo 19.º da Diretiva 2003/87/CE, através do acesso a um sistema de registos onde constam “as licenças de emissão atribuídas ou cedidas a cada pessoa ou por ela transferidas para outrem”, pelo que, esta

³⁰³ Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon, cit.*, considerando 39.

³⁰⁴ Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon, cit.*, considerando 37.

³⁰⁵ Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon, cit.*, considerando 38.

³⁰⁶ Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon, cit.*, considerando 40.

também é uma interpretação que vai ao encontro da proteção do ambiente na sua vertente de acesso à informação ambiental e que, por isso, respeita o regime da Convenção de Aarhus.

Da amostra de jurisprudência que apresentamos supra é possível aferirmos a intenção do juiz europeu em conceder, à luz da Diretiva 2003/4/CE e da Convenção de Aarhus, um sentido lato a “informação sobre ambiente”. Esta é uma definição preconizada de forma ampla e descritiva, correspondendo-lhe um extenso conteúdo, que, de forma proporcional à dificuldade que assiste a uma definição de “ambiente”, se mostra também algo complexa de delimitar. Contudo, o TJ mostrou-se consciente de que uma noção de “informação sobre ambiente” na aceção da Diretiva 2003/4CE atende também à interação entre os elementos e fatores considerados ambientais, mas que, por mais lata que seja esta definição, não foi intuito do legislador incluir informações não relacionadas com o ambiente.

Como estamos perante uma noção vasta, esclarecer todas as possibilidades de “informação sobre ambiente” afigura-se uma tarefa impossível, quer para nós como para o próprio TJ, por isso as análises e interpretações a que nos iremos referir adiante, relativamente a outras disposições da Diretiva 2003/4/CE, também contribuem para a compreensão e delimitação deste conceito.

3.4.0 acesso à informação sobre ambiente mediante pedido

A regra geral de liberdade de acesso à informação sobre ambiente estabelecida no n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, segundo a qual as autoridades públicas estão obrigadas a fornecer, mediante um pedido, as informações sobre ambiente, encontra transposição no n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE. O texto n.º 1 do artigo 3.º do referente diploma europeu dispõe no mesmo sentido:

“Os Estados-Membros asseguram que as autoridades públicas sejam, nos termos da presente Directiva, obrigadas a disponibilizar a qualquer requerente informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome, sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse.”

Para o cumprimento desta obrigação atribuída às autoridades públicas (dimensão passiva), foram estabelecidos prazos no n.º 2 deste artigo, sob reserva do artigo 4.º do mesmo diploma (*Exceções*) e considerando o calendário especificado pelo requerente:

- “a) O mais rapidamente possível, ou no prazo mínimo de um mês a contar da recepção do pedido pelas autoridades públicas referidas no n.º 1; ou
- b) No prazo de dois meses a contar da recepção do pedido pelas autoridades públicas, se o volume e a complexidade da informação forem de tal ordem que o prazo de um mês referido na alínea a) não possa ser respeitado. Nesse caso, o requerente será informado o mais depressa possível, de qualquer modo antes do termo desse prazo de um mês, da eventual prorrogação do prazo e dos respectivos motivos.”

Também estes prazos correspondem aos apresentados no n.º 2 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus. Tal significa que a Diretiva europeia estabeleceu as mesmas janelas temporais de resposta aos pedidos de acesso à informação sobre ambiente constantes da Convenção de Aarhus, não tendo, como seria possível, assumido uma posição mais restrita relativamente aos limites máximos da Convenção.

Lamentavelmente, acreditamos nós, esta transposição largamente idêntica em termos de estabelecimento de limites no que respeita ao tempo de resposta do pedido de acesso à informação sobre ambiente foi acompanhada do reiterar da insuficiência que identificámos a este respeito na análise do n.º 2 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus: a ausência de um sistema efetivo de sanções

administrativas ou penais contra as autoridades públicas que não cumprem com as suas obrigações, nomeadamente quando há incumprimento do prazo. Nenhum dos instrumentos legais, nem a Convenção de Aarhus, nem a Diretiva 2003/4/CE, fornecem sanções para as situações em que os prazos de resposta estabelecidos não são cumpridos. Na nossa opinião, esta poderia ter sido a oportunidade da Diretiva 2003/4/CE de se elevar em relação à Convenção de Aarhus, ao providenciar um quadro-legal mais completo do que o definido pelo instrumento internacional. Ainda que não colmatada com a atribuição de sanção específica, tal insuficiência poderia ter sido identificada pelo diploma europeu e, como sugere Ludwig Krämer, declarada que a falta de resposta substantiva por parte da autoridade pública no prazo estipulado significava uma resposta negativa, suposição que não poderia ser sanada por uma resposta subsequente.³⁰⁷ Na opinião de Ludwig Krämer uma disposição a favor do entendimento tácito de indeferimento implicaria, pelo menos, que os tribunais pudessem dar conta desta falha.³⁰⁸ No quadro-legal existente o que acontece é que, mesmo quando a resposta (seja no sentido do deferimento ou indeferimento do pedido) surge depois do prazo máximo estabelecido, segue os mesmos trâmites que seguiria em circunstâncias ditas “normais”, isto é, quando os prazos são atendidos. Para que serve então o estabelecimento de prazos de resposta atribuídos às autoridades públicas se o incumprimento dos mesmos implica a mesma possibilidade de resposta e nenhuma sanção? O requisito de uma resposta dentro de um período específico é, deste modo, (e sem considerarmos as garantias administrativas e contenciosas que constam do artigo 6.º da Diretiva), inócuo.

Outra opção, alvitre também de Ludwig Krämer, teria sido a imposição, às autoridades públicas, quando a resposta ao pedido de acesso à informação sobre ambiente não é dada dentro dos prazos previstos, do pagamento de uma quantia a instituições.³⁰⁹ Vamos mais longe nesta proposta e afirmamos que esta poderia, inclusive, reverter a favor de organizações de escopo ambiental.

Este nosso foco na necessidade de se impor às autoridades públicas sanções em situações de incumprimento dos prazos de resposta estipulados, surge de acharmos que esta poderia funcionar como dissuasor do incumprimento dos mesmos. Possíveis incumprimentos aliados aos longos atrasos e custos dos procedimentos judiciais atuam como impedimentos ao acesso à informação sobre ambiente, o que vem dificultar a concretização do propósito geral do primeiro pilar da Convenção de Aarhus e da Diretiva 2003/4/CE.

³⁰⁷ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, *cit.*, p. 10.

³⁰⁸ Cfr., *ibid.*

³⁰⁹ Cfr., *ibid.*

Além destes prazos, o n.º 3 do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE vem estabelecer alguns limites à apresentação do pedido de acesso sobre informação ambiental, nomeadamente:

“Se um pedido tiver sido formulado em termos demasiado gerais, a autoridade pública deve pedir ao requerente, o mais rapidamente possível e dentro do prazo previsto na alínea a) do n.º 2, que o torne mais preciso, devendo assisti-lo para o efeito, por exemplo, fornecendo informações sobre a utilização dos registos públicos referidos no n.º5, alínea c). As autoridades públicas podem, sempre que considerem adequado, indeferir o pedido ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º.”

No caso deste preceito, a Diretiva 2003/4/CE foi mais longe do que a Convenção de Aarhus que, no que diz respeito a pedidos considerados genéricos, apenas previu a recusa, ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º. O diploma unionista, como podemos observar da disposição supramencionada, viabiliza que o requerente torne o seu pedido mais preciso e que a autoridade pública o assista, evitando assim que o pedido seja indeferido liminarmente. É também no sentido desta salvaguarda que aponta a alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, que institui o indeferimento de um pedido “formulado em termos demasiado gerais”, mas “tendo em conta o disposto no n.º 3 do artigo 3.º”.

Por outro lado, relativamente à forma do pedido, a Diretiva 2003/4/CE também estabeleceu que a autoridade pública deve respeitar a forma ou formato solicitado da informação, sendo as únicas duas exceções, largamente idênticas às previstas nas subalíneas i) e ii) da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, as estabelecidas no n.º 4 do artigo 3.º:

“a) A informação já se encontrar publicamente disponível sob outra forma ou formato facilmente acessível aos requerentes, nomeadamente nos termos do artigo 7.º; ou
b) For razoável que a autoridade pública a disponibilize sob outra forma ou formato, devendo, nesse caso, comunicar as razões por que o faz.”

Na sequência destas alíneas, as autoridades públicas têm, conforme o segundo parágrafo do n.º 4 do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE, disposição que apela à necessidade de acessibilidade real da informação sobre ambiente, o dever de fazer os possíveis, desenvolvendo todos os esforços razoáveis, para que a informação sobre ambiente, na sua posse ou detida em seu nome, seja “mantida sob formas ou formatos facilmente reproduzíveis e acessíveis através de redes de telecomunicações de dados ou

outros meios electrónicos”. E aquando da recusa de disponibilização das informações, seja ela total ou parcial, sob a forma ou formato pedidos, as razões da mesma devem, à semelhança do estipulado na Convenção de Aarhus, ser comunicadas ao requerente o mais rapidamente possível, ou no prazo mínimo de um mês a contar da receção do pedido, segundo o estipulado no terceiro parágrafo do n.º 4, do artigo 3.º, da Diretiva 2003/4/CE.

Ainda sob alçada do mesmo artigo 3.º, o legislador europeu, no n.º 5, impõe aos Estados-Membros, o dever de zelar por que:

- “a) Os funcionários tenham a obrigação de prestar assistência ao público no acesso à informação procurada;
- b) Sejam acessíveis ao público listas de autoridades públicas; e
- c) Sejam estabelecidas disposições práticas para assegurar que o direito de acesso à informação ambiental possa ser efectivamente exercido, tais como:
 - Designação de responsáveis de informação,
 - Criação e manutenção de instalações para consulta das informações pedidas,
 - Listas acessíveis ao público de autoridades públicas e registos ou listas da informação sobre ambiente na posse dessas autoridades e dos centros de informação, contendo indicações claras sobre onde encontrar tal informação.”

De igual modo, no segundo parágrafo deste mesmo preceito, é ainda decretado aos Estados-Membros um dever de garantir que as respetivas autoridades públicas informem de forma devida o público dos seus direitos e prestem informações, orientação e conselhos, em medida adequada.

Das alíneas do n.º 5, do artigo 3.º, da Diretiva 2003 /4/CE, aqui transcritas, podemos observar uma forte correlação com as disposições da Convenção de Aarhus, nomeadamente a alínea a), que reflete a disposição geral do n.º 3, do artigo 3.º, da Convenção, a qual preconiza a garantia de assistência e orientação do público por parte dos funcionários e autoridades no acesso à informação sobre ambiente, assim como o faz a subalínea ii), da alínea b), do artigo 5.º do mesmo diploma internacional, que impõe uma obrigação no mesmo sentido. Tanto a alínea b) como a c), mencionadas supra, focam a importância de um acesso efetivo que é possibilitado quando se tem à disposição listas, o que coincide largamente com a acessibilidade real e necessidade de criação de listas instituídas pelas alíneas e subalíneas, do n.º 2, do citado artigo 5.º. Todavia, parece-nos que a Diretiva 2003/4/CE, no primeiro ponto da alínea

c), veio criar uma figura nunca anunciada anteriormente pela Convenção de Aarhus, os “responsáveis de informação”.

Atendendo ao precedente, podemos afirmar que, segundo o artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE, a mesma impõe aos Estados-Membros um conjunto de deveres a serem respeitados pelas respetivas autoridades públicas, com o objetivo de estes as munirem de responsabilidades quanto à cedência de informações, mediante as formas ou formatos requeridos ou possíveis, atendendo a molduras de prazos razoáveis e às circunstâncias dos pedidos e das suas formas. Contudo, tal como a Convenção de Aarhus, a Diretiva 2003/4/CE prevê exceções para a regra geral de que as informações devem ser fornecidas a pedido do público. O n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE, que é substancialmente idêntico ao n.º 1 do artigo 4.º da Convenção de Aarhus, prevê a obrigatoriedade de uma entidade, quando qualificada de “autoridade pública” na aceção de uma das três categorias presentes no n.º 2 do artigo 2.º da mesma Diretiva, disponibilizar a qualquer requerente toda e qualquer informação, desde que abrangida por uma das seis categorias de informação referidas no n.º 1 do artigo 2.º da supradita Diretiva e por consequente classificada como “informação sobre ambiente”, à exceção de quando o pedido estiver abrangido por uma das exceções do artigo 4.º da mesma Diretiva, disposição que analisaremos de seguida.

3.4.1. Exceções

As exceções a que nos referimos correspondem a determinadas hipóteses de recusa do acesso à informação sobre ambiente que os Estados-Membros podem prever nos seus ordenamentos. À luz do texto da Convenção de Aarhus, também a Diretiva 2003/4/CE divide essas hipóteses em dois blocos: um em que a recusa está assente nas circunstâncias do tipo de informação solicitada e outro em que a recusa é justificada pelo facto de um outro interesse jurídico dever ser protegido.³¹⁰

No caso das elencadas no n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, são as circunstâncias do tipo de informação solicitada que estão em causa. De acordo com este preceito é possível que os Estados-Membros prevejam o indeferimento de um pedido de acesso a informação sobre ambiente quando:

- “a) A informação solicitada não esteja na posse ou não seja detida em nome da autoridade pública a quem o pedido for dirigido. Nesse caso, e quando essa autoridade pública tenha conhecimento de que a informação está na posse de outra autoridade pública, ou detida em seu nome, aquela deve, o mais rapidamente possível, transmitir o pedido para essa autoridade e disso informar o requerente ou comunicar-lhe o nome da autoridade pública junto da qual considera ser possível obter a informação pedida;
- b) O pedido seja manifestamente abusivo;
- c) O pedido seja formulado em termos demasiado gerais, tendo em conta o disposto no n.º 3 do artigo 3.º;
- d) O pedido se refira a processos em curso ou a documentos e dados incompletos,
- e) O pedido se refira a comunicações internas, tendo em conta o interesse público que a divulgação da informação serviria.”

No caso de indeferimento por o pedido se referir a um processo em curso, o segundo parágrafo deste mesmo n.º 1, estabelece que a autoridade pública indicará a autoridade que está a tratar do assunto e o prazo estimado para a conclusão do processo. Estabelece-se assim, uma vez mais, uma obrigação por parte das autoridades públicas em assistir e orientar o requerente. Uma disposição neste sentido representa a intenção da Diretiva 2003/4/CE de internalizar uma atitude proativa por parte das autoridades públicas em relação ao público e significa que as autoridades públicas devem estar

³¹⁰ Cfr. IZABEL CRISTINA DA SILVA SAMPAIO, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, *cit.*, pp. 14286 e 14287.

devidamente estruturadas e dotadas de sistemas de informação integrados e atualizados para responder às necessidades desse público.

Além destas possibilidades de indeferimento de um pedido de acesso a informação sobre ambiente acrescem os casos em que existe um outro interesse jurídico que deve ser protegido, estabelecidos no n.º 2 do artigo 4.º, designadamente, quando a respetiva divulgação prejudicar:

- “a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, quando tal confidencialidade esteja prevista por lei;
- b) As relações internacionais, a segurança pública ou a defesa nacional;
- c) O bom funcionamento da justiça, o direito de todos a um julgamento equitativo ou a possibilidade de uma autoridade pública instruir um inquérito de carácter penal ou disciplinar;
- d) A confidencialidade das informações comerciais ou industriais, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária para proteger um interesse económico legítimo, incluindo o interesse público em manter a confidencialidade estatística e o sigilo fiscal;
- e) Os direitos de propriedade intelectual;
- f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a uma pessoa singular quando essa pessoa não tenha dado o seu consentimento para a divulgação das informações ao público, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária;
- g) Os interesses, ou a protecção, de quem tenha fornecido voluntariamente as informações pedidas sem estar ou poder estar sujeito à obrigação legal de o fazer, excepto se essa pessoa tiver autorizado a divulgação dessas informações;
- h) A protecção do ambiente a que essas informações se referem, tal como a localização de espécies raras.”

Na sequência destes motivos de indeferimento, o mesmo n.º 2, apresenta, no segundo parágrafo, três importantes períodos que prestam orientações no sentido da interpretação dos motivos de indeferimento. Assim como convencionado pela Convenção de Aarhus, e como avançado no

considerando décimo sexto da Diretiva 2003/4/CE³¹¹, não basta que se verifique a situação cuja recusa está prevista, é necessário que o motivo seja submetido a interpretação e que se atenda a limites. Neste sentido, o referido parágrafo impõe o seguinte:

“Os motivos de indeferimento referidos nos n.ºs 1 e 2 devem ser interpretados de forma restritiva, tendo em conta, em cada caso, o interesse público servido pela sua divulgação. Em cada caso específico, o interesse público que a divulgação serviria deve ser avaliado por oposição ao interesse servido pelo indeferimento. Os Estados-Membros não podem, por força do disposto nas alíneas a), d), f), g) e h) do n.º 2, prever o indeferimento de um pedido que incida sobre emissões para o ambiente.”

Aqui se verifica que o legislador da União adotou disposições mais rigorosas que as previstas na Convenção de Aarhus, ao prever esta exceção à exceção relativa às emissões para o ambiente, para além da proteção dos segredos comerciais e industriais a que se refere a Convenção de Aarhus. Neste âmbito, a Diretiva 2003/4/CE é mais objetiva que a Convenção de Aarhus, pois manifesta de forma clara a preocupação em que o acesso às informações sobre emissões para o ambiente não seja recusado com base na confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, das informações comerciais ou industriais, ou dos dados pessoais, ou com base nos interesses ou proteção de quem fornece informação voluntariamente ou na proteção do ambiente.

O terceiro parágrafo, do n.º 2, do mesmo artigo 4.º estabelece a necessidade de os Estados-Membros garantirem, no âmbito do n.º 2 e para efeitos da alínea f) deste artigo, o cumprimento da Diretiva 95/46/CE³¹², relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Uma vez que esta última foi revogada pelo Regulamento (UE) 2016/676³¹³, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, vulgo “RGPD”, este último sucede-a.

³¹¹ O décimo sexto considerando da Diretiva 2003/4/CE tem o seguinte texto: “O direito à informação significa que a divulgação de informação deve ser uma regra geral e que as autoridades públicas devem poder recusar um pedido de informações sobre ambiente em casos específicos e claramente definidos. Os motivos da recusa devem ser interpretados de forma restrita, mediante uma ponderação do interesse público protegido pela divulgação por oposição ao interesse protegido pela recusa. As razões para o indeferimento dos pedidos devem ser comunicadas ao requerente no prazo previsto na presente diretiva.”

³¹² Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO L 281 de 23.11.1995, pp. 31-50.

³¹³ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE, JO L 119, 04.05.2016, pp. 1-88.

Quando um Estado-Membro preveja alguma das exceções anteriormente apresentadas, há, de acordo com o n.º 3, do artigo 4.º, da Diretiva 2003/4/CE, a possibilidade de este criar uma lista, acessível ao público, onde constam os critérios com base nos quais as autoridades competentes poderão decidir do rumo a dar aos pedidos. Além disso, a Diretiva 2003/4/CE prevê também, no n.º 4 do artigo 4.º, o fornecimento parcial de informação sobre ambiente, isto é, à semelhança da Convenção de Aarhus, permite que haja uma distinção entre o conteúdo que pode ser recusado e o que pode ser divulgado, de maneira a que seja, pelo menos, divulgada a parte da informação solicitada que não prejudica o interesse protegido e que o conteúdo recusado seja o estritamente necessário para proteger esse interesse. Este fornecimento parcial acontece, portanto, “quando for possível dissociar as informações abrangidas pelas alíneas d) e e) do n.º 1 ou pelo n.º 2 das restantes informações pedidas”.

Em todo o caso, nas situações em que a informação não pode ser fornecida, quer a recusa seja total ou parcial, e quando o pedido tenha sido apresentado por escrito ou quando o requerente assim o solicitar, há, segundo o n.º 5 do artigo 4.º, o dever de fundamentar e esclarecer o motivo da recusa. Deste modo, o requerente deve ser notificado por escrito ou por via eletrónica, dentro dos prazos estipulados no n.º 2, alínea a), do artigo 3.º, ou seja, o mais rapidamente possível ou no prazo máximo de um mês a contar da receção do pedido, ou, mediante o caso, na alínea b), isto é, no prazo máximo de dois meses a contar da receção do pedido, e essa notificação deve revelar os motivos que justificam a recusa e ainda conter informações sobre o acesso à justiça.

Destarte, decorre do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, que o direito à informação sobre ambiente tem na divulgação da informação a sua regra geral e que, só em alguns casos específicos e claramente definidos, é possível às autoridades públicas recusar um pedido. Este artigo foi, ao longo dos tempos, sendo alvo do labor interpretativo do TJUE, em apreciações como as que veremos em seguida.

1) No acórdão *Flachglas Torgau*, cujo processo principal versou sobre um pedido de acesso a informações relativas ao processo legislativo na base da adoção e execução de uma lei sobre a atribuição de licenças de emissões de gases com efeito de estufa, já explorado por nós na subsecção 3.2. da Parte I desta dissertação, uma outra pergunta prejudicial foi alvo de interpretação por parte do TJ, esta relativa a uma hipótese de recusa do acesso à informação sobre ambiente. O órgão jurisdicional de reenvio procurou saber se o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2003/4/CE “deve ser interpretado no sentido de que a condição de a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas estar prevista por lei pode ser considerada preenchida quando exista, no direito nacional do Estado-Membro em questão, uma disposição como a em causa no processo principal que prevê, de um modo geral, que a

confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas constitui um fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente na posse dessas autoridades, ou se essa condição impõe a adoção de disposições específicas em matéria de confidencialidade dos referidos procedimentos”³¹⁴ e saber se um princípio geral não escrito, segundo o qual os procedimentos administrativos das autoridades públicas não são públicos, cumpre esse critério.

Da análise do artigo 4.º, n.º 2, alínea a) da Diretiva 2003/4/CE e atendendo ao artigo 4.º, n.º 4 da Convenção de Aarhus, que o TJ considerou homólogos, o mesmo afirmou que “o legislador da União pretendeu nitidamente que existisse no direito nacional uma norma expressa cujo alcance fosse exatamente determinado, e não apenas um contexto jurídico geral”³¹⁵, mas que “a precisão [de dever estar “prevista por lei”] não pode ser interpretada no sentido de que impõe que todas as condições de aplicação do fundamento de recusa de acesso a informação sobre ambiente sejam determinadas detalhadamente quando, pela sua própria natureza, as decisões a tomar neste domínio estejam estritamente dependentes do regime concreto em que são adotadas e devam apreciar a natureza dos documentos em causa e a fase do procedimento administrativo em que o pedido de informação é formulado”³¹⁶. Consequentemente, o TJ defendeu que “as autoridades públicas não devem poder determinar unilateralmente as circunstâncias nas quais a confidencialidade visada no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 é oponível, o que implica, nomeadamente, que o direito nacional estabeleça claramente o alcance do conceito de «procedimentos» das autoridades públicas referido nesta disposição, que remete para as etapas finais dos processos decisórios das referidas autoridades.”³¹⁷

Assim, a resposta do TJ à pergunta prejudicial identificada foi a de que o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2003/4/CE “deve ser interpretado no sentido de que a condição nele prevista de a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas estar prevista por lei pode ser considerada preenchida quando exista, no direito nacional do Estado-Membro em causa, uma disposição nos termos da qual, de um modo geral, a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas constitui um fundamento de recusa de acesso a informações sobre ambiente na posse dessas autoridades, desde que o direito nacional determine claramente o conceito de procedimento, o que cabe ao juiz nacional verificar.”³¹⁸

³¹⁴ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 59.

³¹⁵ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 61.

³¹⁶ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 62.

³¹⁷ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 63.

³¹⁸ Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, *Flachglas Torgau*, cit., considerando 65.

Desta interpretação se entende, antes de mais, que o TJ, também na apreciação relativa às exceções ao acesso à informação sobre ambiente mediante pedido, nos termos da Diretiva 2003/4/CE, tem em consideração a vontade do legislador internacional, sendo esta uma decisão que respeita a previsão da confidencialidade dever estar prevista na lei, quer ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, alínea a) da referida Diretiva, quer do artigo 4.º, n.º 4, alínea a) da Convenção de Aarhus. Ademais, significa que o facto de a Diretiva 2003/4/CE só permitir a opção de a informação sobre ambiente não ser divulgada para proteger a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas “quando tal confidencialidade esteja prevista por lei” implica, antes de mais, conhecer o que se entende por “procedimentos” das autoridades públicas, isto porque deve determinar-se se as informações podem ser abrangidas pelo motivo de indeferimento permitido pelo artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2003/4/CE, ainda antes de se considerar se a confidencialidade está “prevista por lei” na aceção da referida disposição.

Ou seja, esta interpretação levada a cabo pelo TJ indicia uma distinção entre a obrigação de confidencialidade e o motivo de indeferimento e coloca a tónica não na forma como a regra de confidencialidade foi adotada, mas se esta foi estabelecida, em termos legais, independente do motivo de indeferimento, e se não há margem de discricionariedade relativamente à confidencialidade atribuída às autoridades públicas. Isto justifica-se porque se as autoridades públicas puderem determinar unilateralmente as circunstâncias nas quais esta confidencialidade é oponível, então não se pode dizer que a confidencialidade está “prevista por lei”. Destarte, nesta decisão prejudicial o TJ relega para o juiz nacional a tarefa de determinar o conceito de “procedimento” a fim de o requisito “prevista na lei” ser considerado preenchido por uma disposição geral de direito nacional.

2) Sobre a ponderação de interesses prevista no segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, o TJ foi chamado a pronunciar-se no acórdão *Stichting Natuur en Milieu* e o, também já abordado por nós na subsecção 3.3 da Parte I desta dissertação. Como já sabemos, o processo principal na base desta decisão prejudicial surgiu do indeferimento de um pedido de informação dirigido ao *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, pela *Stichting Natuur en Milieu* e outros, pedido que tinha como objetivo conhecer as informações que levaram a uma alteração do regulamento sobre os pesticidas, nomeadamente a fixação de um novo limite máximo autorizado de resíduos para o pesticida propamocarbe encontrado nas alfices. Este indeferimento teve como fundamento razões de proteção dos segredos comerciais. Na sequência disto, o tribunal de reenvio submeteu ao TJ a questão prejudicial de saber se a ponderação do interesse público prosseguido pela

divulgação de uma informação sobre ambiente e do interesse particular prosseguido pela recusa de divulgar, prevista no segundo período, do segundo parágrafo, do n.º 2, do artigo 4.º, da Diretiva 2003/4/CE, deve acontecer em cada caso concreto submetido às autoridades competentes ou se pode ser realizada de uma só vez numa medida legislativa geral adotada pelo legislador nacional.³¹⁹

O TJ clarificou, antes de mais, que as disposições do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE “permitem aos Estados-Membros prever que um pedido de informações sobre ambiente, salvo se estas respeitarem a emissões para o ambiente, pode ser recusado quando a divulgação das referidas informações afectar a confidencialidade das informações comerciais ou industriais, no caso de esta confidencialidade estar prevista pelo direito nacional ou pelo direito da União. No entanto, exigem igualmente que esse fundamento de recusa seja interpretado restritivamente, tendo em conta o interesse que representa para o público a divulgação da informação e que, em cada caso concreto, se faça uma ponderação do interesse público prosseguido pela divulgação e do interesse prosseguido pela recusa de divulgar.”³²⁰

Em resposta à questão prejudicial identificada, o TJ defendeu a necessidade de uma análise casuística dos interesses em causa, isto é, de a ponderação do interesse público prosseguido pela divulgação de uma informação sobre ambiente e do interesse particular prosseguido pela recusa de divulgar dever ser feita em cada caso concreto submetido às autoridades competentes.³²¹ Todavia, o TJ não negou a possibilidade de o legislador nacional estabelecer, através de uma norma de carácter geral, critérios que permitam facilitar essa apreciação comparada dos interesses³²², desde que a mesma não dispense as autoridades públicas de fazer a análise individual de cada situação.

Destarte, o TJ concebeu que a ponderação a que se refere o segundo período, do segundo parágrafo, do n.º 2, do artigo 4.º, da Diretiva 2003/4/CE, não deve decorrer de uma medida geral adotada, por exemplo, pelo legislador nacional, mas sim de uma análise efetiva particular de cada situação submetida às autoridades competentes no contexto de um pedido de acesso a informação sobre ambiente sustentado na Diretiva 2003/4/CE. Esta posição do TJ é harmoniosa com o carácter excecional das restrições ao acesso à informação sobre ambiente previstas na Diretiva 2003/4/CE, uma vez que salvaguarda que as situações em que o acesso a esta informação é recusado são devidamente ponderadas ao nível da aplicação, isto é, tendo em conta as circunstâncias de cada caso concreto, excluindo-se a ponderação generalizada de situações por parte do legislador nacional. Nesta resposta o

³¹⁹ Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o., cit.*, considerando 55.

³²⁰ Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o., cit.*, considerando 52.

³²¹ Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o., cit.*, considerando 57.

³²² Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o., cit.*, considerando 59.

TJ apoiou-se na própria letra do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, o que veio colocar em evidência, para nós, a ausência, no texto da Convenção de Aarhus, da exigência de a ponderação dos interesses em presença deve ser praticada em cada caso específico.

Parece-nos que uma avaliação casuística é a melhor forma de garantir a aplicação justa das restrições ao acesso ao direito à informação sobre ambiente, embora possa existir o receio de que ponderações nestes termos possam ser mais suscetíveis a restrições arbitrárias deste direito.

3) Um ano mais tarde, no acórdão *Office of Communications*³²³, esta ponderação de interesses voltou a ser abrangida pelo labor interpretativo do TJ. Na ação principal esteve em causa um pedido de informação por parte de um gestor de informação da *Health Protection Scotland* (Agência de Proteção da Escócia) dirigido ao *Office of Communications*, gestor do “Sitefinder”, um sítio Internet cujo objetivo era fornecer informações relativas à localização das estações-bases de telefones móveis no Reino Unido. Este pedido versou sobre as coordenadas de cada uma dessas estações-bases, alegadamente para fins epidemiológicos. O pedido foi indeferido pelo *Office of Communications*, com sustento em dois motivos: por a divulgação poder prejudicar a segurança pública, na aceção da alínea b), n.º 2 do artigo 4.º, da Diretiva 2003/4/CE dado que a divulgação da localização desses sítios incluiria as localizações dos sítios utilizados para fornecer a rede rádio da polícia e dos serviços de urgência, arriscando favorecer criminosos, e pelo impacto negativo da difusão desses elementos, que encerravam em si direitos de propriedade intelectual dos operadores de redes móveis que forneceram as informação ao referido sítio Internet, enquadrado na alínea e), n.º 2 do artigo 4.º da mesma Diretiva.³²⁴ Assim, neste entender, este pedido de acesso à informação envolvia diversos interesses protegidos pelo artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE. Posteriormente, o *Information Commissioner* e o *Information Tribunal* ordenaram a divulgação das referidas informações, por este último entender que o impacto negativo nos direitos de propriedade intelectual dos operadores de redes móveis não se podia sobrepor ao interesse público na divulgação desses dados. A High Court of Justice confirmou a decisão e referiu que havia uma obrigação geral de divulgação e que as exceções a essa obrigação deviam ser, por força da redação da Diretiva 2003/4/CE, examinadas “exceção por exceção”. Porém, mediante recurso, o Court of Appeal, concluiu no sentido oposto, tendo considerado que as referências a “uma exceção” deviam ser entendidas como “uma ou várias exceções”.

³²³ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:525.

³²⁴ Cfr. Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, *cit.*, considerando 12.

Perante isto, a Supreme Court of the United Kingdom suspendeu a instância e dirigiu um pedido de decisão prejudicial ao TJ no sentido de saber se, na ponderação entre o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, a autoridade pública competente pode ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento constantes do n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, ou se, pelo contrário, deve proceder a essa ponderação examinando cada um desses interesses em separado.

Para dar resposta a esta questão o TJ procedeu, primeiramente, à interpretação do décimo sexto considerando e segundo parágrafo, do n.º 2, do artigo 4.º, da Diretiva 2003/4/CE, nomeadamente do primeiro e segundo períodos. O primeiro, nos termos da qual os motivos de indeferimento previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE devem ser interpretados de forma restritiva, devendo ser tomado em consideração, em cada caso o interesse público protegido pela divulgação, e, o segundo, de acordo com o qual, em cada caso específico, deve ser efetuada uma ponderação entre o interesse público protegido pela divulgação e o interesse protegido pelo indeferimento. Entende-se a razão pela qual estes podem ser facilmente confundíveis, uma vez que há duas referências ao interesse público protegido pela divulgação. Contudo, faria sentido que o legislador utilizasse dois períodos para expressar a mesma ideia?

O TJ acolheu o entendimento esboçado pela Advogada-Geral Juliane Kokott segundo a qual o segundo período tem “uma função própria, independentemente do primeiro período do mesmo parágrafo.”³²⁵ De acordo com TJ, o primeiro período exprime já a obrigação de avaliar o peso de cada um dos motivos de indeferimento por oposição ao interesse que representa para o público a divulgação da informação, pelo que seria supérfluo que o segundo período fosse uma reformulação do primeiro.

O TJ observou que “no momento da ponderação dos interesses em causa, diversos interesses podem advogar cumulativamente em favor da divulgação”³²⁶. Neste sentido, afirmou também que o conceito de “interesse público que a divulgação serviria”, presente no segundo período, deve ser considerado “um conceito global que abarca diversos motivos que justificam a divulgação de informações sobre ambiente”³²⁷, como por exemplo, a maior sensibilização dos cidadãos para a proteção do ambiente, a livre troca de opiniões, uma participação mais efetiva do público no processo de decisões em matéria ambiental e a própria melhoria do ambiente, razões elencadas no primeiro considerando da Diretiva 2003/4/CE. Daí resulta que o segundo período “tem por objectivo a ponderação de dois conceitos

³²⁵ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, *cit.*, considerando 24 e cfr. conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 10 de março de 2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:140, considerando 38.

³²⁶ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, *cit.*, considerando 25.

³²⁷ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, *cit.*, considerando 27.

globais, o que permite à autoridade pública competente avaliar cumulativamente os motivos de indeferimento da divulgação, no momento dessa ponderação”³²⁸.

Ademais, o TJ alegou que “o facto de os referidos interesses serem indicados separadamente no artigo 4.º, n.º 2 da Diretiva 2003/4/CE não obsta ao cúmulo dessas excepções à regra geral de divulgação, dado que os interesses protegidos pelo indeferimento podem, por vezes, sobrepor-se uns aos outros numa mesma situação ou numa mesma hipótese”³²⁹.

Deste modo, o TJ interpretou o n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE no sentido de que “quando uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou quando essas informações são detidas por sua conta, essa autoridade pode, ao ponderar o interesse público que a divulgação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento, para apreciar um pedido no sentido de essas informações serem postas à disposição de uma pessoa singular ou colectiva, ter cumulativamente em conta diversos motivos de indeferimento, previstos nessa disposição”³³⁰.

O TJ veio ainda estabelecer limitações, no sentido em que a combinação de interesses não pode ser usada para criar excepções suplementares às enumeradas no texto do n.º 2 do artigo 4.º.³³¹, recordando para o carácter exaustivo do elenco de excepções que presidem ao direito de acesso à informação sobre ambiente, confirmado pela necessidade de interpretação restritiva imposta a todas elas.

Ainda que não tenha sido objeto do pedido desta decisão prejudicial, de fora da interpretação do TJ, ficou por esclarecer se esta ponderação que contrapõe o interesse público que a publicação visa proteger com o interesse protegido pelo indeferimento também se aplica às excepções previstas no n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, aquelas que dizem respeito às circunstâncias do tipo de informação solicitada. Ao contrário do primeiro período do segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, onde existe menção expressa de que se aplica às excepções do n.º 1 e 2 do mesmo artigo, o texto do segundo período deste preceito é omissivo quanto a esta inclusão. A ausência de uma menção neste sentido pode facilmente levar-nos a crer que esta é uma ponderação a ter em conta no que toca a todos os motivos de indeferimento, contudo, como observado pela Advogada-Geral Juliane Kokott nas Conclusões deste acórdão nem todas as alíneas do n.º 1 são suscetíveis de conduzir a uma ponderação nos termos do segundo período: no caso da alínea a), não existiria nenhuma ponderação uma vez que a autoridade não deteria a informação, e o mesmo aconteceria na alínea c) se a interpretação da noção

³²⁸ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, cit., considerando 28.

³²⁹ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, cit., considerando 30.

³³⁰ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, cit., considerando 31.

³³¹ Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, cit., considerando 31.

de pedidos formulados em termos demasiado gerais abrangesse apenas pedidos cujo objeto não pudesse ser identificado, o que já não aconteceria se abrangesse pedidos cujo tratamento, devido aos termos demasiados gerais, desse origem a despesas particularmente elevadas. Por outro lado, no caso da alínea b), nomeadamente os pedidos cujo objeto são documentos e dados incompletos, e a alínea d) que reporta a pedidos que se referem a comunicações internas, “é, pelo contrário, conferida protecção a interesses que podem ser ponderados devendo, por isso, ser tomados em consideração no caso de serem prejudicados.”³³²

Em todo o caso, decorre desta decisão prejudicial que os interesses protegidos por diferentes exceções do n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE podem, no momento de decidir da divulgação de informações sobre ambiente, ser combinados e em seguida ponderados de forma conjunta com o interesse público protegido pela divulgação, ou seja, é possível combinar os interesses pessoais prejudicados, que considerados individualmente podiam não prevalecer sobre o interesse público protegido pela sua divulgação, mas que, ponderados conjuntamente, podem eventualmente justificar o tratamento confidencial da informação. Uma interpretação neste sentido revela que apesar de haver uma presunção geral de relevância do material informativo para a defesa do ambiente e de as restrições ao direito de acesso à informação deverem estar claramente definidas na Lei, há também uma preocupação em atender ao princípio da proporcionalidade, para que os prejuízos causados pela divulgação da informação não sejam desproporcionais face aos objetivos prosseguidos e para que continue a existir o equilíbrio entre o objetivo de transparência e a proteção dos interesses elencados no n.º 2, que o legislador quis assegurar.

4) No contexto do litígio que deu origem ao acórdão *Križan e o.*³³³, Jozef Križan e outros habitantes da cidade de Pezinok, na Eslováquia, e a referida cidade, opuseram-se à Inspeção Eslovaca do Ambiente, a respeito da legalidade de decisões que haviam autorizado a construção e a exploração de um aterro de resíduos. Os fundamentos do recurso interposto pelos recorrentes foram o carácter incompleto do pedido de licenciamento, nomeadamente, por não incluir a decisão de planeamento urbano exigido pela lei eslovaca que transpôs para o direito nacional a Diretiva 96/61/CE³³⁴ relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, e a recusa da publicação dessa decisão de planeamento urbano por razões de

³³² Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 10 de março de 2011, *Office of Communications, cit.*, considerando 63.

³³³ Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, C-416/10, EU:C:2013:8.

³³⁴ Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, JO L 257, 10.10.1996, pp. 26-40, já revogada. Atualmente esta matéria é regulada pela Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição).

segredo comercial. Tendo a Inspeção Eslovaca do Ambiente negado provimento a este recurso, os recorrentes interpuseram recurso para o Supremo Tribunal da Eslováquia, que dirigiu ao TJ, entre outras, a questão de saber se a Diretiva 96/61/CE deveria ser interpretada no sentido de o público em causa dever ter acesso, desde o início do processo de licenciamento de um aterro, à decisão de planeamento urbano sobre a implementação da instalação e se a recusa de disponibilizar essa decisão poderia ser justificada pela invocação da proteção da confidencialidade de um segredo comercial que protege as informações incluídas nessa decisão.³³⁵

Primeiramente, o TJ constatou que a decisão em causa no processo principal constituía “uma das medidas com base nas quais [seria] tomada a decisão final de autorizar ou não essa instalação, e que a mesma [incluía] informações”³³⁶ relevantes para o processo de autorização, pelo que, e atendendo à Convenção de Aarhus e à Diretiva 96/61/CE, o público em causa devia, em princípio, ter acesso a essa decisão de planeamento urbano durante o processo de licenciamento da instalação.

Atendendo a que a Diretiva 96/61/CE previa que a participação do público em causa podia ser limitada pelas restrições do artigo 3.º, n.ºs 2 e 3 da Diretiva 90/313/CEE, à data deste acórdão já substituído pelo artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4 da Diretiva 2003/4/CE³³⁷, tornou-se importante averiguar sobre a aplicação da alínea d), do n.º 2, do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE, de acordo com a qual os Estados-Membros podem prever o indeferimento de um pedido de informações quando a divulgação das informações põe em causa a confidencialidade das informações comerciais e industriais, se essa confidencialidade estiver prevista no direito nacional ou da União, com o fim de proteger um interesse económico legítimo.

Acontece que, o TJ precisou que esse não era o caso da decisão pela qual uma autoridade pública autoriza a implantação de uma instalação abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 96/61/CE, e que mesmo supondo que determinados elementos que integram os fundamentos de uma decisão de planeamento urbano possam constituir informações comerciais ou industriais confidenciais, “a proteção da confidencialidade dessas informações não pode ser utilizada, em violação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/4/CE, para recusar ao público em causa qualquer acesso, ainda que parcial, à decisão de planeamento urbano relativa à implementação da instalação em causa no processo principal.”³³⁸ Ou seja, de acordo com o TJ a recusa de disponibilizar ao público a decisão de planeamento

³³⁵ Cfr. Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, cit., considerando 74.

³³⁶ Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, cit., considerando 79.

³³⁷ Cfr. Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, cit., considerando 80, 83 e 84.

³³⁸ Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, cit., considerando 83.

urbano não pode ser justificada pela alegação da proteção da confidencialidade de informações comerciais ou industriais.

Contudo, o TJ salientou que, “o público em causa deve dispor de todas as informações relevantes desde o início do procedimento administrativo de primeira instância, antes de uma primeira decisão ter sido adotada, na medida em que essas informações estiverem disponíveis à data em que se desenrola esta fase do procedimento”, interpretação feita à luz do artigo 6.º da Convenção de Aarhus, onde está previsto “que o público participa o mais cedo possível no processo, quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efetiva do público, e, [...] que deve ter acesso às informações relevantes para o processo de tomada de decisões assim que estejam disponíveis”³³⁹

A nossa menção a este acórdão, que vem colocar em evidência a forte ligação do direito de acesso à informação sobre ambiente com o direito de participação do público no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, prende-se com o facto de que nesta decisão prejudicial o TJ afirmou o acesso do público a uma decisão de planeamento urbano sobre a implantação de uma instalação por esta constituir um importante impacto ambiental, concedendo, desta forma, a possibilidade do público participar no processo desde o início, altura em que todas as opções e soluções estão ainda em aberto e o público ainda consegue exercer uma influência real. Aqui é manifesta a importância de existir um acesso à informação sobre ambiente para a concretização do direito de participação do público em decisões ambientais.

5) No processo principal do acórdão *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*³⁴⁰, esteve em causa um pedido de informação com fundamento na Diretiva 2003/4/CE, requerido pela associação neerlandesa para a proteção das abelhas, a *Stichting De Bijenstichting*, relativo às alterações das autorizações de vários produtos fitofarmacêuticos e de um produto biocida à base da substância ativa imidaclopride, provida de um efeito inseticida, dirigido ao *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, autoridade neerlandesa competente por ter alterado essas autorizações. Neste âmbito, uma terceira entidade, a *Bayer*, sociedade operante nos domínios da proteção das culturas e do combate aos parasitas, opôs-se a essa divulgação, mediante o fundamento de que a mesma constituía uma violação do direito de autor e da confidencialidade de informações comerciais ou industriais. O *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, primeiramente, indeferiu os pedidos de divulgação, mas perante a conseqüente reclamação da *Stichting*

³³⁹ Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, *cit.*, considerando 88.

³⁴⁰ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, C-442/14, EU:C:2016:890.

De Bijenstichting, acabou por rever parcialmente a decisão relativamente a determinados documentos, e, no âmbito de uma ponderação entre o interesse geral na divulgação e a proteção dos direitos de propriedade intelectual, concluiu que alguns desses documentos deviam ser divulgados, por entender que eram considerados “[informações] sobre emissões para o ambiente” na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, mas recusou outros por entender que não eram suscetíveis de ser abarcados pela disposição em questão.

Tornou-se, com isto, necessário questionar o TJ sobre como interpretar o regime especial atribuído às informações sobre “emissões para o ambiente” consagrado no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo da Diretiva 2003/4/CE, o qual determina que a proteção dos procedimentos das autoridades públicas, dos segredos comerciais, dos dados pessoais, das pessoas que fornecem voluntariamente informações e dos interesses do ambiente não podem ser utilizados contra a divulgação de informações sobre emissões.

O TJ começou por esclarecer que não existe a obrigação de deferir um pedido sobre ambiente e divulgar as informações solicitadas pelo simples facto de o requerente não ter pedido o tratamento confidencial das informações prévio à apresentação do pedido de divulgação, como acontecera no processo principal.³⁴¹ Isto é, o facto de não existir, a montante, uma decisão sobre a confidencialidade não obsta a que as autoridades competentes apliquem o artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE.

No que respeita aos conceitos de “emissões para o ambiente” e de “[informações] sobre emissões para o ambiente” decorrentes do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, que a mesma não define³⁴², assim como não o faz a Convenção de Aarhus em relação ao seu artigo 4.º, n.º 4, segundo parágrafo, o tribunal de reenvio procurou saber “se integram o conceito de “emissões para o ambiente”, na [referida] aceção (...) da Diretiva 2003/4[CE] as libertações de produtos fitofarmacêuticos ou biocidas, ou das substâncias que estes produtos contêm, no ambiente e, em caso afirmativo, se devem ser considerados “[informações] sobre emissões para o ambiente”, na aceção dessa disposição, os dados relativos à avaliação destas libertações no ambiente e aos efeitos das referidas libertações, incluindo os dados provenientes de estudos de campo e semicampo, bem como as extraídas de estudos em laboratório ou translocação, as informações relativas aos resíduos presentes no ambiente após a aplicação do produto em causa e os estudos sobre a medição da dispersão da substância no momento dessa aplicação.”³⁴³

³⁴¹ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerandos 47, 48 e 49.

³⁴² Cfr. Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerando 52.

³⁴³ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerando 51.

Antes de mais, na sua análise, o TJ identificou que a conceção de que a confidencialidade das informações comerciais ou industriais não pode ser aposta à divulgação das “[informações] sobre emissões para o ambiente” instituída no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, permite uma aplicação concreta daquilo que o TJ já havia transmitido nos acórdãos *Stichting Natuur en Milieu e o. e Office of Communications*, designadamente, da noção de que a divulgação da informação deve ser a regra geral e que os motivos de indeferimento previstos pelo mesmo instrumento devem ser interpretados de forma restritiva, assim como do princípio de um acesso o mais amplo possível às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome.³⁴⁴ Atendendo a isto, o órgão jurisdicional europeu afirmou que não é necessário adotar uma interpretação restritiva dos conceitos de “emissões para o ambiente” e de “[informações] sobre emissões para o ambiente”.³⁴⁵

No que concerne ao primeiro conceito, o TJ esclareceu, seguindo a proposta da Advogada-Geral Juliane Kokott, que no quadro da cláusula relativa às emissões prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea d) da Diretiva 2003/4/CE, não se deve distinguir o conceito de “emissões” dos de “descargas” e “libertações”.³⁴⁶ O TJ recusou o entendimento constante do Guia de Interpretação da Convenção de Aarhus que, como já mencionámos, concebe a noção de “emissões sobre ambiente” à luz da Diretiva 2010/75/UE. Isto é, o Tribunal do Luxemburgo lembrou que apesar de o Guia de Interpretação da Convenção de Aarhus constituir um apoio adequado para a interpretação de conceitos jurídicos indeterminados da Diretiva 2003/4/CE, o seu texto é desprovido de força obrigatória e de alcance normativo. Deste modo, o TJ recusou a ideia de uma noção de “emissões para o ambiente” circunscrita às emissões provenientes de determinadas instalações industriais, limitação contrária à própria letra do artigo 4.º, n.º 4, alínea d), da Convenção de Aarhus, e que desconsidera o objetivo de alcançar uma divulgação o mais ampla possível das informações sobre ambiente prosseguido pela Diretiva 2003/4/CE.³⁴⁷ Além disso, o TJ salientou ainda, que este é um conceito que deve ser circunscrito às emissões não hipotéticas, ou seja, “às emissões efetivas ou previsíveis do produto ou da substância em causa em condições normais ou realistas de utilização.”³⁴⁸ Desta análise decorre que o conceito de

³⁴⁴ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, *cit.*, considerando 57.

³⁴⁵ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, *cit.*, considerando 58.

³⁴⁶ Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 7 de abril de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, C-442/14, EU:C:2016:215, considerando 65, e acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, *cit.*, considerando 67.

³⁴⁷ Cfr. Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, *cit.*, considerandos 70, 71, 72 e 73.

³⁴⁸ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, *cit.*, considerando 77. De acordo com o considerando 78 do mesmo acórdão, quando um produto é colocado no mercado não significa que este será libertado para o ambiente e que as informações relativas a ele são referentes a emissões para o ambiente, mas perante um produto fitofarmacêutico ou biocida, cujo quadro de utilização normal implica a libertação no ambiente devido à sua própria função, neste caso, estas emissões previsíveis não são hipotéticas.

“emissões para o ambiente” preconizado no artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE “deve ser interpretado no sentido de que inclui designadamente a libertação para o ambiente de produtos ou de substâncias como os produtos fitofarmacêuticos ou biocidas e as substâncias que estes produtos contêm, na medida em que esta libertação seja efetiva ou previsível em condições normais ou realistas de utilização.”³⁴⁹

Relativamente ao conceito de “[informações] sobre emissões para o ambiente”, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE, o TJ considerou que neste estão presentes as indicações relativas à natureza, à composição, à quantidade, à data e ao local dessas emissões, mas também os dados relativos aos efeitos a mais ou menos longo prazo dessas emissões.³⁵⁰ Sustentado na opinião da Advogada-Geral³⁵¹, o TJ reconheceu que o interesse do público em ter acesso às informações sobre emissões para o ambiente, além de ser o de saber o que é ou será, previsivelmente, libertado no ambiente, é também o de compreender a forma como o ambiente corre o risco de ser afetado por essas emissões.³⁵²

Por isto, o TJ identificou como mais importante do que os dados provirem de estudos de campo ou semicampo ou em laboratório, ou do exame da translocação, que os “estudos tenham por objetivo avaliar “emissões para o ambiente”, na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE (...) ou analisar os efeitos dessas emissões.”³⁵³ Consequentemente, considerou que “dados extraídos de ensaios que tenham por objetivo estudar os efeitos da utilização de uma dose do produto e da substância em causa nitidamente superior à dose máxima para a qual a autorização de colocação no mercado é concedida e que será utilizada na prática, ou numa concentração muito mais elevada” não constituem “[informações] sobre emissões para o ambiente” por esses dados dizerem respeito a emissões não previsíveis em condições normais ou realistas de utilização.³⁵⁴ Por outro lado, observou que este conceito integra “estudos destinados a determinar a toxicidade, os efeitos e outros aspetos de um produto ou de uma substância nas condições realistas mais desfavoráveis que possam razoavelmente ocorrer, bem como estudos realizados em condições tão próximas quanto possível da prática agrícola

³⁴⁹ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 81.

³⁵⁰ Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 7 de abril de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 88 e acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 87.

³⁵¹ Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 7 de abril de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 86.

³⁵² Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 7 de abril de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 86.

³⁵³ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 89.

³⁵⁴ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting, cit.*, considerando 90.

normal e das condições existentes na zona onde esse produto ou essa substância será utilizado”³⁵⁵. De igual modo, “as informações relativas aos resíduos presentes no ambiente após a aplicação do produto em causa e os estudos sobre a medição da dispersão da substância no momento dessa aplicação”³⁵⁶, por serem consequências das emissões, também são consideradas “[informações] sobre emissões para o ambiente” na aceção do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2003/4/CE.

Utilizando como fundamento tudo o que anteriormente foi exposto, o TJ defendeu que o conceito de “[informações] sobre emissões para o ambiente” abrange as indicações sobre a natureza, a composição, a quantidade, a data e o local das “emissões para o ambiente” dos produtos fitofarmacêuticos e biocidas, e das substâncias que estes produtos contêm, bem como os dados relativos aos efeitos, a mais ou menos longo prazo, dessas emissões no ambiente, em particular as informações relativas aos resíduos presentes no ambiente após a aplicação do produto em causa e os estudos sobre a medição da dispersão da substância no momento dessa aplicação, quer esses dados provenham de estudos de campo ou semicampo, de estudos em laboratório ou de estudos de translocação.³⁵⁷

Além disso, o TJ concluiu que “em caso de pedido de acesso a informações sobre emissões para o ambiente cuja divulgação prejudique um dos interesses visados pelo artigo 4.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alíneas a), d), f) a h), [da Diretiva 2003/4/CE], apenas os dados pertinentes que possam ser extraídos da fonte de informação e digam respeito às emissões para o ambiente devem ser divulgados, quando seja possível dissociá-los das outras informações contidas na referida fonte, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, verificar.”³⁵⁸

Da apreciação levada a cabo pelo TJ neste acórdão, podemos observar que esta teve sempre subjacente o objetivo prosseguido pela Diretiva 2003/4/CE e pela Convenção de Aarhus, de concretização de um acesso o mais amplo possível às informações sobre ambiente na posse ou detida em nome das autoridades públicas e de divulgação das informações sobre emissões para o ambiente.

Este é um acórdão importante na medida em que permitiu ao TJ interpretar o conceito de “emissões para o ambiente” e esclarecer a importância da divulgação de informações sobre essas emissões, que o legislador europeu quis assegurar no âmbito da Diretiva 2003/4/CE. Ao declarar que as informações sobre a libertação dos produtos no meio ambiente, assim como as substâncias que contêm efeitos a longo prazo, são abrangidos pela Diretiva 2003/4/CE, sendo, contudo, possível a omissão das informações que não envolvem as emissões para o ambiente, o TJ reconhece nos efeitos

³⁵⁵ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerando 91.

³⁵⁶ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerando 95.

³⁵⁷ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerando 96.

³⁵⁸ Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, cit., considerando 106.

da libertação das emissões a razão pela qual estas informações, em regra, devem ser divulgadas, na medida em que o público tem um interesse acrescido em saber e deve ter a oportunidade de compreender razoavelmente a forma como o ambiente corre o risco de ser afetado por essas emissões.³⁵⁹

³⁵⁹ Sobre este assunto, Cfr. SUSANA GALERA RODRIGO, “La aplicación del Convenio de Aarhus en el contencioso climático: el acceso a la información sobre emisiones”, in EVA BLASCO HEDO (coord.), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º especial 102/2, CIEMAT, Madrid, 2020, p. 593.

3.4.2. Taxas de acesso

Relativamente a exigências financeiras, o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2003/4/CE concebe como gratuito o acesso a “eventuais registos ou listas públicas elaboradas e mantidas nos termos do n.º 5 do artigo 3.º” da mesma Diretiva, assim como “a consulta in loco da informação solicitada”.

Todavia, o n.º 2 do mesmo artigo define a possibilidade de as autoridades públicas poderem cobrar uma taxa pelo provimento de informação sobre ambiente, “desde que não exceda um montante razoável”. Uma vez cobrada taxa, as autoridades públicas devem, como previsto no n.º 3 do referido artigo 5.º, publicitar e disponibilizar uma tabela dessas taxas aos requerentes, assim como informações relativas às circunstâncias em que estas são exigidas ou dispensadas.

O artigo 5.º da Diretiva 2003/4/CE é, desta forma, um preceito que coincide com a possibilidade, prevista no n.º 8, do artigo 4.º, da Convenção de Aarhus, de as Partes autorizarem as respetivas autoridades públicas a cobrar uma taxa pela colocação da informação sobre ambiente à disposição. A Convenção de Aarhus estipula apenas que “tal taxa não deve ultrapassar um montante razoável”, mas a Diretiva 2003/4/CE vai mais longe ao legislar um artigo só para essa exigência financeira, onde permite identificar, de forma mais clara, as condições que presidem à possibilidade de cobrança pela prestação de informações sobre ambiente.

1) Sobre esta taxa, o TJ foi chamado a pronunciar-se no acórdão *East Sussex County Council*⁶⁰. Em causa no processo principal esteve um pedido de informações sobre ambiente dirigido pela *PSG Eastbourne*, empresa de pesquisas imobiliárias, ao *County Council* de *East Sussex*, no âmbito de uma transação imobiliária. Esse pedido foi deferido pelo *County Council*, que forneceu as respostas pedidas, retiradas de uma base de dados que também servia para efetuar outras tarefas, e por estas cobrou taxas em aplicação de uma tabela de taxas standardizada. A *PSG Eastbourne*, por sua vez, fez queixa contra a cobrança dessas taxas, tendo o *Information Commissioner* proferido uma decisão no sentido de considerar essas taxas contrárias à lei que transpôs a Diretiva 2003/4/CE para o direito nacional inglês. Em resposta, o *County Council* interpôs recurso desta decisão com o fundamento de que as taxas da tabela por este utilizada eram lícitas e não ultrapassavam um montante razoável.

Foi nesta sequência de eventos que o tribunal de reenvio dirigiu ao TJ a pergunta prejudicial de “saber se o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que a taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente pode corresponder

⁶⁰ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656.

a uma parte dos custos de manutenção de uma base de dados, como a que [estava] em causa no processo principal, utilizada pela autoridade pública para esse fim, bem como aos custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos seus funcionários, por um lado, na manutenção daquela base de dados e, por outro, para responder aos pedidos de informações individuais, tomados em conta de maneira adequada na determinação dessa taxa.”³⁶¹

Primeiramente, o TJ identificou as duas condições que presidem à disposição n.º 2 do artigo 5.º da Diretiva 2003/4/CE, designadamente, “os elementos sobre os quais é calculado o montante da taxa devem ser relativos ao “fornecimento” das informações pedidas sobre o ambiente” e, estando esta preenchida, “é necessário ainda que o montante global da taxa não exceda um “montante razoável””.³⁶²

Para saber o que se entende por “fornecimento” de informações, o TJ considerou necessário uma leitura conjugada entre o n.º 2 e o n.º 1, do artigo 5.º, da Diretiva 2003/4/CE, este último lido, por sua vez, em conjugação com o artigo 3.º, n.º 5, alínea c) do mesmo diploma. Desta resulta que a Diretiva 2003/4/CE concebe “uma distinção entre, por um lado, o “fornecimento” de informações sobre ambiente, pelo qual as autoridades públicas podem exigir o pagamento de uma taxa, em virtude do artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, e, por outro, o “acesso” aos registos ou às listas públicas estabelecidas e atualizadas como previsto no artigo 3.º, n.º 5, da referida diretiva, bem como a “consulta in loco” das informações pedidas, que são gratuitas, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, da mesma diretiva.”³⁶³

A leitura conjugada do artigo 5.º, n.º 1 e do artigo 3.º, n.º 5, alínea c), desse diploma, evidencia que “os Estados não só estão obrigados a elaborar e a manter atualizadas listas acessíveis ao público de autoridades públicas e registos ou listas da informação sobre ambiente na posse dessas autoridades e dos centros de informação, assim como instalações para consulta das informações pedidas, mas também a dar acesso gratuito a esses registos, listas e instalações para consulta.”³⁶⁴ Posto isto, o TJ delimitou o conceito de “fornecimento” de informações sobre o ambiente, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, ao considerar o carácter gratuito do acesso aos registos, listas e instalações para consulta, preconizado no artigo 5.º, n.º 1, tendo concluído que “em princípio, [...] apenas os custos decorrentes do estabelecimento e atualização dos referidos registos, listas e instalações para consulta são imputáveis ao “fornecimento” de informações sobre ambiente e só por eles as autoridades nacionais têm o direito de exigir o pagamento de uma taxa com fundamento no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva

³⁶¹ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 27.

³⁶² Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 29.

³⁶³ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 32.

³⁶⁴ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 34.

2003/4/CE.”³⁶⁵ Isto significa que os custos resultantes da manutenção de uma base de dados, utilizada pela autoridade pública para responder aos pedidos de informações sobre ambiente ficam de fora do cálculo da taxa pelo fornecimento de informações sobre ambiente.³⁶⁶

Destarte, os custos relativos ao “fornecimento” de informações sobre ambiente, exigíveis à luz do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, “englobam não só as despesas de correio e com fotocópias mas também os custos imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários da autoridade pública em causa para responderem a um pedido de informações individual, o que compreende, designadamente, o tempo para procurar as informações em questão e pô-las no formato pedido”³⁶⁷.

No que respeita à segunda condição, segundo a qual o montante global da taxa não pode exceder um montante razoável, o TJ invocou a jurisprudência do acórdão *Comissão/Alemanha*³⁶⁸, referente ao artigo 5.º da Diretiva 90/313/CEE. Desta decisão prejudicial resultou que “importa afastar qualquer interpretação do conceito de “montante razoável” que seja suscetível de produzir um efeito dissuasivo nas pessoas que pretendam obter informações ou de limitar o direito ao seu acesso”³⁶⁹.

Atendendo a isto, o TJ defendeu que, a fim de se apreciar se uma taxa, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, tem um efeito dissuasivo, é necessário considerar a situação económica do requerente da informação e o interesse geral ligado à proteção do ambiente, e mais, esta é uma apreciação que “deve assentar numa análise objetiva do montante da taxa”, no sentido em que esta “não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem afigurar-se, de qualquer modo, objetivamente irrazoável.”³⁷⁰

O TJ interpretou as taxas impostas pelo *County Council* como não dissuasivas, mas salientou que o “facto de não serem dissuasivas relativamente à situação económica das pessoas implicadas nas transações imobiliárias não dispensa a autoridade pública da obrigação de garantir também que as mencionadas taxas não se afiguram irrazoáveis para o público, tendo em conta o interesse geral ligado à proteção do ambiente.”³⁷¹

³⁶⁵ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council, cit.*, considerando 36.

³⁶⁶ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council, cit.*, considerando 37.

³⁶⁷ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council, cit.*, considerando 39.

³⁶⁸ Acórdão de 9 de setembro de 1999, *Comissão/Alemanha*, C-217/97, EU:C:1999:395, considerando 47. No considerando 59 deste acórdão o TJ veio ainda esclarecer que uma taxa cobrada em caso de indeferimento do pedido de informações não pode ser considerada razoável, uma vez que, nesse caso, não há lugar a qualquer fornecimento de informação.

³⁶⁹ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council, cit.*, considerando 42.

³⁷⁰ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council, cit.*, considerando 43.

³⁷¹ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council, cit.*, considerando 44.

Atendendo ao precedente, o TJ respondeu a esta primeira pergunta prejudicial no sentido de que “o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que a taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente não pode incluir qualquer parte dos custos originados pela manutenção de uma base de dados, como a que [estava] em causa no processo principal, utilizada pela autoridade pública para esse fim, mas pode incluir os custos gerais imputáveis ao tempo despendido pelos seus funcionários para responder aos pedidos de informações individuais, considerados de maneira adequada na determinação dessa taxa, desde que o montante global dessa taxa não exceda um montante razoável.”³⁷²

A determinação de uma taxa nestes termos reflete o propósito de se atender a um princípio de razoabilidade nas exigências financeiras que correspondem ao acesso à informação sobre ambiente. Certamente que, em regra, associado à resposta de um pedido de acesso à informação estão custos para a Administração, no entanto, é evidente que esta não pode arbitrar um valor exorbitante ao fornecimento dessa informação. A taxa devida pelo acesso de informação sobre ambiente não pode ser dissuasora desse acesso, isto porque nem todos têm as mesmas condições para arcar com os custos. Deste modo, o que o TJ vem confirmar é que não é permitido a um Estado-Membro repercutir a totalidade dos custos, nomeadamente os indiretos, efetivamente suportados pelas finanças públicas pela busca de informações, sobre quem apresentou um pedido de informações.

³⁷² Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 45.

3.5.0 acesso à justiça e a divulgação de informação sobre ambiente

Mas, a Diretiva 2003/4/CE também atribui, no artigo 6.º, n.º 1, uma salvaguarda aos requerentes que veem o seu pedido de informação sobre ambiente “ignorado, indevidamente indeferido (na totalidade ou em parte), que obteve uma resposta inadequada ou não foi tratado nos termos dos artigos 3.º, 4.º ou 5.º” do mesmo diploma. Esta salvaguarda traduz-se no “acesso a um processo pelo qual os actos ou omissões da autoridade pública em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei”. O n.º 2 do mesmo artigo decreta ainda, aos Estados-Membros, a obrigatoriedade de “garantir que o requerente tenha direito a um recurso relativamente aos actos ou omissões da autoridade pública, junto de um tribunal ou de outro organismo independente e imparcial estabelecido por lei, cujas decisões possam ser definitivas.” Este último direito de recurso, inclusive, pode estender-se a terceiros lesados pela divulgação de informações. As decisões definitivas ao abrigo deste n.º 2 são, de acordo com o estabelecido no n.º 3 do mesmo artigo, “vinculativas para a autoridade que detenha a informação” e “[a] fundamentação será por escrito, pelo menos sempre que o acesso à informação for recusado ao abrigo do presente artigo.”

Desta forma o artigo 6.º da Diretiva 2003/4/CE impõem aos Estados-Membros garantir que aos requerentes de pedidos de informação sobre ambiente assiste o direito de recorrer administrativa e/ou contenciosamente dos atos ou omissões de uma autoridade pública. A atribuição desde direito de acesso à justiça é uma manifestação do terceiro pilar da Convenção de Aarhus, que se ocupa do acesso à justiça em matéria de ambiente. Consequentemente, a presença deste artigo na Diretiva 2003/4/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente evidencia a forma como os três pilares da Convenção de Aarhus se correlacionam e se potenciam.

1) Sobre este acesso à justiça que deve ser garantido pelos Estados-Membros nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2003/4/CE, o TJ já se pronunciou, inclusive no acórdão *East Sussex County Council*, por nós já mencionado na subsecção imediatamente anterior (3.4.2). Neste, uma segunda pergunta prejudicial foi dirigida ao TJ, com o intuito de saber “se o artigo 6.º da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional segundo a qual o carácter razoável da taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informações sobre ambiente é apenas

objeto de recurso administrativo e judicial restrito, tal como previsto no direito inglês³⁷³. Em resposta a esta questão o TJ invocou a jurisprudência do acórdão *Gruber*³⁷⁴ relativa ao princípio da autonomia dos Estados, mediante o qual, na ausência de normas específicas do Direito da União “compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União”³⁷⁵. Contudo, este poder concedido aos Estados está limitado pelo princípio da equivalência e pelo princípio da efetividade, de acordo com os quais, respetivamente, as referidas modalidades “não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a ações similares de natureza interna” e “não devem tornar impossível, a prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União”³⁷⁶. No contexto deste último limite, o TJ, no acórdão *Gruber*, invocou ainda a jurisprudência do acórdão *Unibet*³⁷⁷, que elucidou para o facto de o princípio da tutela jurisdicional efetiva estar reafirmado no artigo 47.º da CDFUE, consagrando “o direito à ação perante um tribunal imparcial”³⁷⁸.

Após esta análise da garantia de acesso à justiça e aos tribunais assegurada no artigo 47.º da CDFUE e atendendo uma vez mais à intenção do legislador da União em criar um regime de acesso à informação sobre ambiente em conformidade com a Convenção de Aarhus, objetivo que é também realizado através da “existência de uma fiscalização administrativa e judicial efetiva da cobrança de uma taxa pelo fornecimento de tais informações”³⁷⁹, o TJ entendeu que cabe à ordem jurídica dos Estados-Membros determinar o alcance dos efeitos da fiscalização administrativa ou judicial prevista na Diretiva 2003/4/CE, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade.

Neste sentido, o TJ respondeu à questão prejudicial colocada da seguinte forma: “o artigo 6.º da Diretiva 2003/4/CE deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional segundo a qual o carácter razoável da taxa cobrada pelo fornecimento de um determinado tipo de informação sobre ambiente só pode ser objeto de uma fiscalização administrativa ou judicial restrita, como previsto no direito inglês, desde que essa fiscalização seja efetuada com base em elementos objetivos e tenha por objeto, em conformidade com os princípios da equivalência e da efetividade, a

³⁷³ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 46.

³⁷⁴ Acórdão de 16 de abril de 2015, *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:231, considerando 37.

³⁷⁵ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 52.

³⁷⁶ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 52.

³⁷⁷ Acórdão de 13 de março de 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163.

³⁷⁸ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 52 e cfr. Acórdão de 13 de março de 2007, *Unibet*, *cit.*, considerando 37.

³⁷⁹ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 56.

questão de saber se a autoridade pública que cobra essa taxa respeitou as condições previstas no artigo 5.º, n.º 2, desta diretiva, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.”³⁸⁰

Neste acórdão, o TJ confirma a necessidade de uma fiscalização administrativa e judicial efetiva da cobrança de uma taxa pelo fornecimento de informações nos termos da Diretiva 2003/4/CE, nomeadamente, dos requisitos inerentes a essa taxa estipulados por esta Diretiva.

À semelhança do disposto na Convenção de Aarhus, também a Diretiva 2003/4/CE, no seu artigo 7.º (*Divulgação de informação sobre ambiente*), comporta uma dimensão ativa do acesso à informação sobre ambiente que se consubstancia na divulgação desta informação por parte das autoridades públicas. De facto, além da preocupação em facilitar o acesso a informação sobre ambiente, há, por parte da Diretiva 2003/4/CE, assim como pela Convenção de Aarhus, a preocupação em que as autoridades públicas “organizem a informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome e pertinente para o desempenho das suas funções, com vista à sua divulgação ao público de uma forma ativa e sistemática”. Deveres neste sentido permitem que determinadas informações, como as relacionadas com a saúde humana e ameaças iminentes, sejam divulgadas imediatamente e sem demora para evitar ou reduzir riscos, como estabelece o n.º 4 deste artigo 7.º. A divulgação a que se refere o n.º 1 do artigo 7.º deve ser feita “através, nomeadamente, de tecnologias telemáticas e/ou eletrónicas, quando estas estejam disponíveis.”

Atendendo ao artigo 15 da Convenção de Aarhus, que chama a atenção para a importância da utilização dos meios e formas de comunicação, nomeadamente, as eletrónicas, na atualidade, também a Diretiva 2003/4/CE, através do terceiro parágrafo, do n.º 1, do referido artigo 7.º, assume a intenção de que “a informação sobre ambiente se torne progressivamente disponível em bases de dados eletrónicas facilmente acessíveis ao público através de redes públicas de telecomunicações”.

O n.º 2 deste artigo 7.º estipula que a informação a disponibilizar e a divulgar deve ser atualizada sempre que adequado e deve incluir, no mínimo: textos de tratados, convenções ou acordos internacionais e da legislação comunitária, nacional, regional ou local sobre o ambiente ou com ele relacionados; políticas, planos e programas relativos ao ambiente; respetivos relatórios de execução e relatórios sobre o estado do ambiente; dados ou resumos dos dados resultantes do controlo das atividades suscetíveis de afetar o ambiente; licenças e autorizações com impacto ambiental e acordos sobre ambiente, e estudos de impacto ambiental e avaliações de risco relativas a elementos ambientais, ou uma referência ao local onde estas podem ser obtidas.

³⁸⁰ Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, *cit.*, considerando 61.

É também neste âmbito que a Diretiva 2003/4/CE, no n.º 3 do seu artigo 7.º, insere o dever de os Estados-Membros publicarem, com intervalos não superiores a quatro anos, relatórios nacionais e, quando adequado, regionais ou locais, sobre o estado do ambiente, que devem incluir informação sobre a qualidade do ambiente e as pressões sobre ele exercidas.

Destarte, o artigo 7.º da Diretiva 2003/4/CE incentiva a uma atitude proativa das autoridades públicas relativamente à informação sobre ambiente. A este dever de divulgação ativa que a Diretiva 2003/4/CE impõe às autoridades públicas corresponde, não só uma vontade de que o público tenha acesso à informação sobre ambiente, mas mais ainda uma vontade em tornar a Administração paulatinamente mais transparente e capaz de agilizar, e não de dificultar, este acesso e obtenção por parte do público.

Além disto, na sequência desta necessidade de iniciativa por parte das autoridades públicas no acesso a informações sobre ambiente, cabe também aos Estados-Membros, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Diretiva, aferir sobre a qualidade dessa informação, assegurando que a que é por eles ou por sua conta recolhida, é atualizada, exata e comparável. Tratando-se de substâncias, ruído, radiações ou resíduos, emissões, descargas ou outras libertações para o ambiente, há, inclusive, aquando de um pedido, o dever de as autoridades públicas responderem com a indicação ao requerente do lugar em que pode ser encontrada, caso esteja disponível, informação sobre os procedimentos de medição utilizados para a recolha da informação, ou a referência ao procedimento normalizado empregue.

3.6. Considerações sobre a interpretação da Diretiva 2003/4/CE pelo TJUE

À luz da obrigação que decorre para a União Europeia da sua vinculação à Convenção de Aarhus, a Diretiva 2003/4/CE veio robustecer o direito dos cidadãos em aceder às informações sobre ambiente na posse ou detidas em nome das autoridades públicas dos Estados-Membros da União. Como podemos apurar da análise das disposições da Diretiva 2003/4/CE, este diploma incorporou os preceitos da Convenção de Aarhus, concretizando no direito europeu, as disposições da mesma, muitas vezes através da sua transposição direta. No que se refere à transposição, concordamos com Ludwig Krämer quando este afirma que a Diretiva 2003/4/CE transpôs com sucesso a Convenção de Aarhus e em certos aspetos, até foi para além desta.³⁸¹

De facto, a Convenção de Aarhus é uma fonte paramétrica de mínimos e essa parametrização manifesta-se, não só através da sua incorporação num regime específico como o da Diretiva 2003/4/CE, mas também na adaptação e na interpretação de toda a legislação europeia sobre acesso a informação ambiental em conformidade com a Convenção.³⁸² É neste sentido que a jurisprudência do TJUE precisa, ao reconhecer que há uma vontade por parte do legislador europeu em assegurar a compatibilidade do Direito da UE com o disposto na Convenção de Aarhus. Da análise das decisões do TJUE atinentes ao acesso à informação sobre ambiente que até aqui abordamos, confirmamos que a necessidade de congruência da Diretiva 2003/4/CE com a Convenção de Aarhus está subjacente a todas elas. É notória a preocupação por parte do juiz europeu em que as suas interpretações das disposições da Diretiva 2003/4/CE sejam feitas à luz e em harmonia com as disposições de Aarhus.

Podemos também afirmar que as decisões do TJUE que aqui apresentamos constituem uma grande contribuição no que toca ao esclarecimento de alguns dos elementos normativos da Diretiva 2003/4/CE. É o caso da noção de “autoridade pública” subordinada ao dever de divulgação e disponibilização do acesso à informação sobre ambiente, que o TJUE configurou como ampla, à luz daquela que é também a vontade do legislador europeu, e cuja correspondente possibilidade de derrogação de “órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa” o TJUE concebeu dever estar assente numa interpretação funcional. Sobre esta possibilidade, o Tribunal do Luxemburgo reservou-se a tarefa de determinar a forma como o conceito deve ser interpretado, com especial atenção para o facto de este não poder ser interpretado de forma a alargar os seus efeitos para além do necessário para assegurar a proteção dos interesses que visa garantir e considerando que o

³⁸¹ Cfr. LUDWIG KRÄMER, “The Aarhus Convention and EU law”, *cit.*, p. 6.

³⁸² Cfr. CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, p. 255.

alcance da derrogação deve ser determinado tendo em conta as finalidades da Diretiva 2003/4/CE. Em virtude de garantir uma aplicação uniforme desta Diretiva e atendendo às diferenças entre os processos legislativos dos Estados-Membros, além de a esta possibilidade de derrogação dever corresponder uma interpretação funcional, o TJUE perfilhou também uma conceção lata de processo legislativo, adotou uma interpretação restritiva de acordo com a qual apenas os processos suscetíveis de conduzir à adoção de uma lei ou de uma norma hierarquicamente equivalente são abrangidos por essa derrogação e estendeu esta interpretação restritiva à vertente temporal, defendendo que uma vez que termine o processo legislativo, a referida derrogação ao princípio de acesso à informação sobre ambiente deixa de justificar-se.

A par disto, o TJUE também atribuiu uma conceção lata à noção de “informação sobre ambiente”, o que veio confirmar a complexidade de delimitação que assiste a esta noção, a própria assente num conceito de ambiente também amplo, e estabeleceu que o direito de acesso garantido pela Diretiva 2003/4/CE só se aplica na medida em que as informações solicitadas estejam abrangidas pelas prescrições desta mesma Diretiva. Isto é, o TJUE ousou advertir para o facto de o conceito de “informações sobre ambiente” não estar assente num objetivo de acesso geral e ilimitado e não dever ser alargado para incluir informações não relacionadas com o ambiente.

Não obstante, parece-nos que o grande desafio interpretativo do TJUE no domínio da Diretiva 2003/4/CE, está no delimitar das situações em que é admissível restringir o direito de acesso à informação sobre ambiente. De facto, a dificuldade em delimitar alguns dos conceitos da Diretiva 2003/4/CE e a próprio carácter amplo que tanto o legislador como o juiz europeus a estes reconhecem, originam também uma dificuldade em delimitar situações em que esse acesso pode ser recusado e em identificar quando essa recusa é abusiva. Relativamente a isto, o TJUE não deixa dúvidas de que a divulgação de informação deve ser a regra geral e os motivos de indeferimento previstos na Diretiva 2003/4/CE devem ser alvo de uma interpretação restritiva. Desta forma, quando questionado sobre a exigência presente nesta Diretiva de a confidencialidade dos procedimentos públicos dever estar “previsto por lei”, o tribunal jurisdicional europeu determinou que deve existir no direito nacional uma norma expressa cujo alcance é exatamente determinado, e não apenas um contexto jurídico geral.

Ademais, o TJUE determinou que a ponderação entre o interesse público prosseguido pela divulgação de uma informação sobre ambiente e o interesse particular prosseguido pela recusa de divulgar instituída no artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE deve ser feita em cada caso concreto submetido às autoridades competentes e estas não estão dispensadas de proceder efetivamente a uma análise particular de cada situação que lhes seja submetida no âmbito de um pedido de acesso a informação

sobre ambiente, ainda que o legislador nacional possa estabelecer critérios que permitam facilitar esta apreciação comparada dos interesses através de uma norma de carácter geral. Inclusive, o TJUE concluiu que no caso em que uma autoridade pública detém informações sobre ambiente ou estas são detidas por sua conta, esta pode, ao proceder à referida ponderação a fim de apreciar um pedido no sentido de essas informações serem colocadas à disposição de uma pessoa singular ou coletiva, ter cumulativamente em conta vários dos motivos de indeferimento previstos na Diretiva. Neste aspeto, o TJUE mostra cuidado em relação à proporcionalidade atinente à recusa.

Nesta sequência, outro assunto importante que a jurisprudência do TJUE ajuda a esclarecer é o deferimento de pedidos de acesso a “informações sobre emissões para o ambiente” previsto nos termos da Diretiva 2003/4/CE. À luz do que já dissemos em relação a estas informações no âmbito da Convenção de Aarhus, o TJUE veio confirmar a especial atenção que deve ser concedida a estas. Este tribunal defendeu que pedidos de acesso a informações sobre ambiente, que foram prestadas pelo requerente de uma autorização de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos abrangido por um pedido de proteção como segredo industrial ou comercial, devem ser deferidos se as tais informações forem relativas a emissões para o ambiente ou se, nos demais casos, o interesse público prosseguido pela divulgação for considerado superior à recusa de divulgar. Contudo, o TJUE salientou que da situação em que o requerente não pede o tratamento confidencial destas informações a montante não decorre uma obrigação de deferir o pedido e divulgar as informações solicitadas. Neste sentido, o TJUE veio apoiar o cumprimento do carácter excepcional concedido às informações sobre emissões para o ambiente e afirmar a importância da divulgação para o público das mesmas.

No que diz respeito à cobrança de taxas pela prestação da informação sobre ambiente, o labor interpretativo do TJUE foi também importante ao esclarecer as duas condições que assistem a esta taxa, designadamente, os elementos sobre os quais é calculado o montante desta deverem ser relativos ao “fornecimento” das informações pedidas sobre ambiente e o facto de o montante global da mesma não dever exceder um “montante razoável”. Em relação ao primeiro requisito, o TJUE reconheceu que em princípio, apenas os custos decorrentes do estabelecimento e atualização dos registos, listas e instalações para consulta são imputáveis a este “fornecimento” e só por eles as autoridades nacionais têm o direito de exigir o pagamento de uma taxa, pelo que, os custos relativos ao “fornecimento” de informações sobre ambiente, que são exigíveis nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE, abarcam as despesas de correio e com fotocópias e também os custos imputáveis ao tempo despendido pelos funcionários da autoridade pública para responderem a um pedido de informações individual, o que compreende também o tempo para procurar as informações e coloca-las no formato requerido.

Sobre o último requisito, o TJUE determinou que “montante razoável” deve assentar na insusceptibilidade de produzir um efeito dissuasivo nas pessoas que pretendam obter informações ou de limitar o direito ao seu acesso, sendo que esse efeito dissuasivo deve ser avaliado tendo em conta a situação económica do requerente e o interesse geral ligado à proteção do ambiente.

Finalmente, o último assunto sobre o qual o TJUE também já se pronunciou e que trouxemos aqui, prende-se com o acesso à justiça, no âmbito do qual a jurisprudência europeia assume relegar que cabe à ordem jurídica dos Estados Membros determinar o alcance dos efeitos de fiscalização administrativa ou judicial prevista na Diretiva 2003/4/CE, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade.

Desta forma, em jeito de sumário, terminamos esta primeira parte da dissertação com uma ideia do impacte que o juiz europeu tem na configuração de um direito de acesso à informação sobre ambiente na posse ou detida em nome das autoridades públicas dos Estados-Membros. De facto, da amostra jurisprudencial até aqui analisada, percebe-se que o juiz europeu tem um importante papel no esclarecimento da Diretiva 2003/4/CE. Não só porque revela, na sua jurisprudência, uma preocupação com a efetividade da legislação relativa ao acesso à informação sobre ambiente, asseverando continuamente a necessidade da mesma, mas também porque as suas decisões assentam, na generalidade, numa intenção de eliminação de quaisquer impedimentos desnecessários impostos pelas legislações nacionais que muitas vezes frustram o acesso à informação sobre ambiente ao público em prol de uma cultura de sigilo que, em princípio, lhes é mais conveniente.

Assim, podemos observar que o juiz europeu procura sempre uma interpretação coerente com o objetivo da Diretiva 2003/4/CE, que ele próprio identificou como sendo: assegurar, no âmbito de aplicação do direito da União, um acesso de princípio às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou por conta destas e atingir a mais vasta disponibilização e divulgação sistemáticas junto do público dessas informações.

Da mesma forma que a descrição exhaustiva por parte do legislador europeu de determinados conceitos da Diretiva 2003/4/CE serve, muitas vezes, o propósito de fazer os Estados-Membros manifestarem-se sobre certos assuntos que esta foca, alguns dos pedidos de interpretações sobre a Diretiva 2003/4/CE direcionados ao TJUE pelos tribunais nacionais, os quais são responsáveis pela aplicação do Direito europeu no âmbito interno dos estados-Membro, dão-nos uma noção da forma como os Estados-Membros têm encarado o assunto do acesso à informação sobre ambiente.

Explorado o diálogo entre a o Direito Internacional regional, onde a Convenção de Aarhus se insere, e o Direito da União, onde a Diretiva 2003/4/CE se enquadra, chegou agora a altura de focarmos

a atenção no Direito português sobre o direito de acesso à informação ambiental, para percebermos de que forma o juiz português tem contribuído para um regime de acesso à informação sobre ambiente em Portugal, em conformidade com estes níveis, internacional e transnacional, de proteção deste direito.

PARTE II - O acesso à informação ambiental à luz da jurisprudência portuguesa

1. O direito de acesso à informação ambiental em Portugal

Fernando dos Reis Condeso descreve o direito nacional do ambiente como “um *direito de transcrição da normaçaõ unionista europeia*, especialmente de *diretivas e decisões pretorianas*”, pelo que, “dependente deste na sua interpretação concreta, e mesmo na aplicabilidade direta”³⁸³. Escolhemos esta afirmação para dar início àquela que é a nossa análise do direito de acesso à informação administrativa ambiental à luz da jurisprudência portuguesa, uma vez que aponta para o princípio do efeito direto. Neste domínio, é imperativo mencionarmos o acórdão *Van Gend & Loos*³⁸⁴, decisão do TJ que lançou as bases da doutrina do efeito direto, na qual se plasmou a ideia de que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar a proteção efetiva dos direitos reconhecidos aos particulares pela própria ordem jurídica da União. Assim se introduziu ao mundo jurídico a noção de juiz funcionalmente europeu, isto é, de juiz nacional que atua na qualidade de juiz comunitário de direito comum³⁸⁵, isto porque quem aplica o direito da União nos Estados-Membros são as administrações nacionais e quem zela pela correta aplicação do mesmo são os tribunais nacionais, sendo-lhes reconhecida a categoria de tribunais funcionalmente europeus.

Além disso, esta é uma afirmação que alude ao princípio da interpretação conforme com o direito da União, ao qual está adstrito também o intérprete e aplicador do direito nacional. Este princípio, que visa zelar pelos imperativos de efetividade e boa aplicação do direito da União, assenta no pressuposto de que “todo o direito nacional aplicável deve ser interpretado em conformidade com o Direito da União”³⁸⁶, premissa que abarca, congruentemente, o direito nacional português do ambiente. Esta ênfase neste princípio decorre da nossa intenção de garantirmos a concordância desta Parte II com a nossa tentativa, já enviesada no discorrer deste trabalho, de ajuizarmos a conformidade do ordenamento jurídico europeu com o padrão estabelecido pela Convenção de Aarhus, em matéria de acesso à informação sobre ambiente. Numa abordagem tripartida, que passou primeiro pelo delimitar do referido instrumento internacional e, ulteriormente, pelo averiguar da consequente correspondência levada a cabo pelo ordenamento europeu, chegamos agora à última paragem da nossa viagem onde o sistema jurídico nacional português é o protagonista e a tarefa de ajuizar sobre o contributo do juiz nacional português

³⁸³ FERNANDO DOS REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente. Ambiente e Território. Urbanismo e Reabilitação*, cit., p. 7, respetivamente, (itálico do autor).

³⁸⁴ Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, *Van Gend & Loos*. C-26/62, EU:C:1963:1.

³⁸⁵ Cfr. SOPHIE PEREZ FERNANDES, O papel do juiz nacional na responsabilidade do Estado-legislador por violação do Direito da união Europeia – o caso português, Dissertação de Mestrado da Universidade do Minho, 2011, p. 23.

³⁸⁶ ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, cit., p. 142.

para a evolução do quadro legislativo sobre acesso à informação administrativa ambiental vigente em Portugal passa também por apurar sobre a conformidade desse quadro legislativo, com os explorados nas duas anteriores paragens.

De facto, como avançado na Parte I desta dissertação, a República Portuguesa encontra-se duplamente vinculada à Convenção de Aarhus: numa vertente que advém do direito internacional, isto é, pela obrigação de respeito da convenção internacional que é a Convenção de Aarhus, ratificada por Portugal, e numa vertente que surge do direito da União, por Portugal ser um Estado-Membro, ou seja, pelo dever geral de respeito ao direito da União, no qual a referida Convenção está integrada. Sabemos, através de decisões do TJUE em acórdãos como o *Fish Legal e Shirley*, o *Flachglas Torgau* e o *Ville de Lyon*, que as normas legais portuguesas referentes ao regime de acesso à informação ambiental em Portugal devem ser interpretadas de forma conforme à Diretiva 2003/4/CE e ao direito da União, instrumentos que por sua vez devem ser interpretados de forma conforme à Convenção de Aarhus.³⁸⁷ Por esta razão demos tanta atenção aos quadros legislativos internacional e europeu relativos ao acesso do público às informações sobre ambiente, especialmente, à Diretiva 2003/4/CE, nomeadamente à interpretação que é feita da mesma pelo TJUE, isto porque “[é] à luz dessa jurisprudência que deve ser interpretada a legislação nacional de transposição”³⁸⁸, é atendendo a esta que se chega à exata dimensão das obrigações de Portugal de transposição e implementação da referida Diretiva e da Convenção de Aarhus.

Não obstante, uma afirmação no sentido de o direito nacional português do ambiente ser um simples “*direito de transcrição*” é redutora quando atendidas as orientações exibidas pelo texto constitucional português em matéria de acesso à informação ambiental. A par da transposição do regime europeu a que está obrigado Portugal enquanto Estado-Membro da União Europeia, há um precedente e inegável contributo da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) no edificar de um regime de acesso à informação administrativa ambiental em Portugal. À conformação legal do regime de acesso à informação em geral corresponde um conjunto de opções concretas tomadas pelo legislador num determinado contexto histórico e jurídico, que não foram “beber” apenas às regras e princípios inscritos na legislação europeia, mas também a um conjunto de regras e princípios constitucionais à luz dos quais as normas relativas ao direito à informação ambiental devem ser interpretadas.³⁸⁹

³⁸⁷ Cfr. RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, *cit.*, p. 39.

³⁸⁸ CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, *cit.*, p. 255.

³⁸⁹ Cfr. SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos*, *cit.*, p. 37.

O ambiente encontra acolhimento em algumas disposições da CRP, designadamente, no artigo 9.º (*Tarefas fundamentais do Estado*), alíneas d) e e), que, respetivamente, consignam a “efetivação dos direitos (...) ambientais” e a defesa da “natureza e [do] ambiente” como tarefas fundamentais do Estado Português. No artigo 66.º (*Ambiente e qualidade de vida*), é reconhecido a todos, enquanto direito subjetivo fundamental, no n.º 1, o “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, e, no n.º 2 é atribuído ao Estado o assegurar desse direito ao ambiente “por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos”.

Relativamente ao direito à informação, é reconhecido a todos, através do n.º 1 do artigo 37.º (*Liberdade de expressão e informação*) da CRP, o direito “de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações”. Já no n.º 2 do artigo 48.º (*Participação na vida pública*) da CRP, prevê-se o princípio da transparência administrativa, de acordo com o qual a todos os cidadãos assiste o direito de ser esclarecidos sobre os atos das entidades públicas.³⁹⁰

No âmbito dos direitos e garantias dos administrados, o legislador constitucional reconheceu, um *direito de acesso procedimental*, nos termos do n.º 1, do artigo 268.º, segundo o qual “[o]s cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.”, e um *direito de acesso aos arquivos e registos administrativos*, ao abrigo do artigo 268.º, n.º 2, mediante o qual “[o]s cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.” Cada um destes números corresponde, respetivamente, a um *direito de acesso a informação procedimental* e a um *princípio do arquivo aberto* ou da *administração aberta* ou *direito de acesso a informação não procedimental*. De acordo com José Renato Gonçalves trata-se de “duas concretizações distintas do princípio geral de publicidade e transparência da Administração Pública”³⁹¹.

³⁹⁰ Os artigos 37.º e 48.º da CRP inserem-se na parte I (*Direitos e deveres fundamentais*), título II (*Direitos, liberdades e garantias*), capítulo 1.º (*Direitos, liberdades e garantias pessoais*) da CRP, constituindo, por isso, preceitos constitucionais respeitantes a direitos, liberdades e garantias, que, ao abrigo dos n.º 1 e 2 do artigo 18.º da CRP são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas e só podem ser restringidos nos casos previstos de forma expressa pela Lei fundamental, restrições que devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

³⁹¹ JOSÉ RENATO GONÇALVES, “Direito de Acesso aos Documentos Administrativos”, in VÁRIOS, *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. 2, Coimbra Editora, 2001, p. 195.

2. A Lei portuguesa de acesso à informação administrativa ambiental

No caso do direito de acesso procedimental, o Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de julho³⁹², que aprovava a Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, atualmente revogado pelo Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), e mais tarde o Código do Procedimento Administrativo (CPA) e a Lei n.º 83/95, de 31 de agosto³⁹³, sobre o direito de participação procedimental e de ação popular, vieram densificar o acesso à informação relativa a um procedimento aberto ou ainda em curso. Destarte, em regra, quando um procedimento administrativo se encontra em curso, aplica-se, quanto ao acesso, o CPA, como decorre dos seus artigos 17.º, 82.º a 85.º.

No que diz respeito ao *princípio do arquivo aberto*, que preconiza o livre acesso aos documentos administrativos pelo cidadão, independentemente da invocação de um interesse, está consagrado na ordem jurídica portuguesa desde a revisão constitucional de 1989 e foi regulado pela primeira vez pela Lei n.º 65/93, de 26 de agosto³⁹⁴, a primeira Lei de Acesso aos Documentos da Administração, que apelidamos de primeira LADA³⁹⁵ e que transpôs para o ordenamento português a Diretiva 90/313/CEE. Esta Lei foi, ao longo dos anos, sofrendo algumas alterações na sua redação, designadamente as da Lei n.º 8/95, de 29 de março³⁹⁶, da Lei n.º 94/99, de 16 de julho³⁹⁷ e da Lei n.º 19/2006, de 12 de junho³⁹⁸, tendo esta última transposto a Diretiva 2003/4/CE.

A Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, reguladora do acesso à informação sobre ambiente, é anterior à segunda LADA, esta última aprovada pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto³⁹⁹, relativa ao acesso aos documentos administrativos e à sua reutilização, cujo texto se aplicava ao “acesso aos documentos administrativos, sem prejuízo do disposto na legislação relativa ao acesso à informação em matéria de ambiente”, como preceituado no n.º 1, do artigo 2.º, da mesma. Isto significa que existia uma separação entre os dois regimes em dois diplomas diferentes: o relativo ao acesso à informação

³⁹² Decreto-Lei n.º 267/85, de 16.07.1985.

³⁹³ Lei n.º 83/95, de 31.08.1995.

³⁹⁴ Lei n.º 65/93, de 26.08.1993.

³⁹⁵ Sucede que, Portugal ratificou a Convenção de Aarhus antes da transposição da Diretiva 2003/4/CE, pelo que à data se tornou necessário averiguar sobre a compatibilidade do regime da primeira LADA, com a Convenção de Aarhus. Tal foi levado a cabo pela CADA que emitiu o Parecer n.º 1/2005, de 12.01.2005, processo n.º 3254, disponível (assim como todos os Pareceres emitidos por esta Comissão) em www.cada.pt, onde se constou que deveria ser concedida “ampla divulgação da Convenção de Aarhus, bem como das alterações que vierem a ser introduzidas na LADA”.

³⁹⁶ Lei n.º 8/95, de 29.03.1995.

³⁹⁷ Lei n.º 94/99, de 16.07.1999.

³⁹⁸ Lei n.º 19/2006, de 12.06.2006.

³⁹⁹ Lei n.º 46/2007, de 24.08.2007.

sobre ambiente e o referente ao acesso aos documentos administrativos e à sua reutilização, sendo que a segunda LADA, ao contrário da primeira, regulava “apenas” o último dos regimes mencionados.

Estes dois, estão, todavia, hoje novamente regulados num único diploma, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto⁴⁰⁰, atualmente em vigor em Portugal, que aprova o Regime de Acesso à Informação Administrativa e Ambiental e de Reutilização dos Documentos Administrativos (RAIA), transpondo também a Diretiva 2003/4/CE, assim como a Diretiva 2003/98/CE⁴⁰¹, e comumente designada como terceira LADA ou nova LADA. Ou seja, a Lei n.º 26/2016 consolidou num ato legislativo único o acesso à matéria relativa à informação administrativa por um lado e informação ambiental por outro, fundindo os dois regimes jurídicos. Contudo, ainda que se compreenda que esta unificação tenha sido em prole da simplificação do ordenamento jurídico⁴⁰², parece-nos suscetível de originar alguma confusão uma vez que o regime de acesso à informação ambiental incide sobre objetos e sujeitos distintos do regime de acesso à informação aos documentos administrativos. Somos da opinião de que, tratar no mesmo diploma, estes dois regimes, pode levar ao entendimento incorreto dos âmbitos de aplicação dos mesmos, isto porque pode originar que erradamente se infira que o regime de acesso à informação ambiental goza de uma relação de especialidade relativamente ao regime de acesso aos documentos administrativos, o que não é o caso, estes dois regimes são, como defende Carla Amado Gomes, “autónomos e paralelos”⁴⁰³. A unificação que se verifica atualmente não obsta a que a informação ambiental continue a gozar, em determinados aspetos, de um regime especial por forma a assegurar o cumprimento dos deveres internacionais que decorrem da Convenção de Aarhus.

Uma análise do regime de acesso à informação sobre ambiente em Portugal não pode, ainda, ser alheia à existência da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril⁴⁰⁴, que define as bases da política do ambiente, a Lei de Bases do Ambiente (LBA), em cumprimento dos artigos 9.º e 66.º da CRP. De acordo com o disposto na alínea e) do artigo 4.º da LBA, as políticas públicas de ambiente encontram-se subordinadas ao princípio da informação. De igual modo, a alínea b) do n.º 2 do artigo 6.º do referido diploma estabelece o direito de acesso à informação ambiental detida por entidades públicas como um direito

⁴⁰⁰ Mais recentemente esta Lei contou também com as alterações introduzidas pela Lei n.º 58/2019, de 08.08.2019 e pela Lei n.º 33/2020 de 12.08.2020.

⁴⁰¹ Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à realização de informações do sector público, JO L 345, 31.12.2003, pp. 90-96.

⁴⁰² De acordo com a Proposta de Lei n.º 18/XIII (1.ª) do Governo, de 06.04.2016, disponível em <http://www.parlamento.pt>, propôs-se uma consolidação de todo o regime de acesso à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental, para se concretizar “o objetivo de simplificação legislativa e de concentração num só ato da legislação indispensável ao a conhecimento, célere e integral, por qualquer particular, dos seus direitos”.

⁴⁰³ Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, cit., p. 256.

⁴⁰⁴ Lei n.º 19/2014, de 14.04.2014.

procedimental em matéria de ambiente ao alcance de todos. O artigo 15.º da mesma Lei, por sua vez, tem como epígrafe *Informação ambiental* e nele está consagrada a informação como base da política de ambiente e a importância da sua divulgação.

Não obstante os instrumentos normativos nacionais com relevo em termos ambientais, nomeadamente, sobre informação ambiental, a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, é o instrumento de cumprimento das obrigações nacionais relativas à Diretiva 2003/4/CE e, indiretamente, à Convenção de Aarhus. Por ser o diploma que atualmente rege o acesso à informação administrativa ambiental no ordenamento português, dedicamos-lhe a secção seguinte. Note-se então que serão sempre deste diploma legal os preceitos mencionados nesta secção seguinte, sem qualquer outra referência.

3. O regime da Lei n.º 26/2016 e o contributo da CADA

Por transposição das Diretivas 2003/4/CE e 2003/98/CE, a Lei n.º 26/2016 “regula o acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa, incluindo em matéria ambiental” e “a reutilização de documentos” em Portugal, constituindo este o seu objeto, de acordo com os n.ºs 1 e 2, do seu artigo 1.º. A mesma estabelece o regime geral, aplicável à generalidade dos documentos administrativos, sem prejuízo do disposto em legislação específica, como preceituado no n.º 4, do artigo 1.º, da respetiva.⁴⁰⁵

Esta é uma Lei que assenta no *princípio da administração aberta*, como designado no seu artigo 2.º. Nesta disposição convencionou-se que o acesso à informação administrativa em Portugal é assegurado de acordo com o princípio da administração aberta e dos demais princípios da atividade administrativa, elencados no n.º 1, “designadamente os (...) da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da colaboração com os particulares”. Por transcrição do n.º 2, do referido artigo, afirma-se que “[a] informação relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades”. Este é um artigo que mostra a concordância desta Lei com a base axiológica oferecida pelo artigo 17.º do CPA, de epígrafe “*Princípio da administração aberta*”, cujo n.º 1 especifica que a todos assiste o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, ainda que nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, “sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas” e cujo n.º 2 remete para a lei que regula especialmente esta matéria, isto é, a Lei n.º 26/2016. O princípio da administração aberta como mencionado no artigo 2.º da Lei n.º 26/2016, surge como evidência e concretização do conteúdo da norma constitucional do n.º 2 do artigo 268.º.

Assente nos princípios que regem a atividade administrativa, desta Lei decorre uma regra geral de acesso aos documentos administrativos, especificada no n.º 1 do artigo 5.º, segundo a qual “[t]odos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo”. Aqui se expõe o reconhecer do direito de acesso aos documentos administrativos independentemente da existência de qualquer procedimento administrativo concreto e independentemente de justificação por parte do requerente. A este respeito, a CADA tem vindo, em

⁴⁰⁵ Cfr. SÉRGIO PRATAS, A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos, cit., pp. 65 e 66.

muitas das suas Decisões, esclarecer que a Lei n.º 26/2016 não cuida diretamente do acesso à informação procedimental.⁴⁰⁶

Esta nossa menção à doutrina da CADA justifica-se por esta assumir um papel de relevo no acesso à informação administrativa em Portugal, uma vez que é a esta entidade da Administração Independente, sob o âmbito da Assembleia da República, a quem cabe zelar pelo cumprimento das disposições da Lei n.º 26/2016, por força do preceituado nos artigos 16.º e 28.º a 37.º desta.⁴⁰⁷ Porque a ação da CADA se materializa em Decisões que versam sobre a interpretação das disposições da Lei n.º 26/2016, consideramos necessário que algumas dessas Decisões, designadamente algumas orientações que a estas subjazem, sejam também aqui referidas, de modo a compreendermos melhor a extensão dos preceitos constantes desta Lei. Com este fim, a alusão a Decisões da CADA será, ao longo desta secção, recorrente.

A respeito do n.º 1 do artigo 5.º, a doutrina da CADA tem considerado que é possível retirar deste preceito três ilações:

“- Por um lado, o acesso àquele tipo de documentos é livre e generalizado: não há necessidade de apresentar qualquer justificação ou fundamentação;

- Por outro lado, o particular tem o direito de saber se o documento que pretende existe ou não;

- Finalmente, a entidade administrativa requerida ou consulente não pode alegar, como motivo válido para não facultar a documentação, que esta é dificilmente acessível, por se encontrar em arquivo corrente, intermédio ou definitivo.”⁴⁰⁸

Nesta senda, torna-se imperativo falar da noção de “documento administrativo” definida nesta Lei. De acordo com a alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º, “documento administrativo” é “qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo, designadamente, aqueles relativos a: i) Procedimentos de emissão de atos e regulamentos administrativos; ii) Procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados; iii) Gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades; iv) Gestão de recursos humanos, nomeadamente os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas.”. Com efeito, ficam fora do conceito de documento administrativo, por força das alíneas do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 26/2016: “a) As notas

⁴⁰⁶ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 275/2020, de 18.11.2020, processo n.º 429/2020.

⁴⁰⁷ O capítulo III da Lei n.º 26/2016 é onde constam os artigos que esclarecem a natureza, a composição, a competência e outros aspetos sobre a CADA, designadamente os artigos 28.º a 37.º.

⁴⁰⁸ Parecer da CADA n.º 87/2017, de 14.02.2017, processo n.º 741/2016.

pessoais, esboços, apontamentos, comunicações eletrónicas pessoais e outros registos de natureza semelhante, qualquer que seja o seu suporte; b) Os documentos cuja elaboração não releve da atividade administrativa, designadamente aqueles referentes à reunião do Conselho de Ministros e ou à reunião de Secretários de Estado, bem como à sua preparação; c) Os documentos produzidos no âmbito das relações diplomáticas do Estado português.”

Ainda que o nosso objetivo não seja o de explorar potenciais insuficiências da Lei n.º 26/2016, não podemos deixar de mencionar que a leitura da definição atribuída a “documento administrativo” suscita-nos alguma estranheza, uma vez que revela, em nossa opinião, uma imprecisão entre as noções de informação e de documento. De forma pouco rigorosa, diríamos que documento é o suporte da informação e não a informação ou conteúdo.⁴⁰⁹ A Lei n.º 26/2016 faz uso da palavra “conteúdo”, em vez da palavra “suporte”⁴¹⁰ como acontecia na Lei n.º 46/2007, o que pode ser indicativo de que o legislador, na mais recente, pretendeu determinar como suscetível de ser objeto de acesso, informação independentemente de um suporte físico. Aliás, o próprio título da Lei n.º 26/2016 pode ser evidência disso, uma vez que se passou de chamar acesso a “documentos administrativos” para acesso a “informação administrativa”. Todavia, parece-nos que esta é uma alteração que transmite uma clara confusão entre “documento administrativo” e “informação administrativa”. Achamos que estas são noções que devem ser encaradas, respetivamente, como o suporte de informação e o conteúdo ou parte desse conteúdo. O que acontece é que, no texto atribuído à alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º, estas noções encontram-se misturadas, podendo levar-nos a crer que são a mesma coisa.

O direito de acesso à informação sobre ambiente a que nos temos referido ao longo de toda esta dissertação diz respeito à informação, não é um direito construído em torno da aceção de documento. Contudo, é para nós evidente que estes são conceitos inevitavelmente interligados, uma vez que a informação sobre ambiente é apresentada sob um determinado suporte e, de facto, o que se pretende falar é de documentos administrativos que contenham informação ambiental, daí que a noção de documento administrativo seja também relevante no domínio do acesso à informação ambiental.⁴¹¹

O conteúdo do artigo 5.º da Lei n.º 26/2016, onde se vê vertido o âmbito objetivo desta, estende-se também à informação ambiental, por força da remissão do artigo 17.º da mesma Lei.⁴¹² Destarte, ao

⁴⁰⁹ O artigo 362.º do Código Civil (doravante CC) define “documento” como “qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto.”, pelo que preconiza que a noção de documento assenta na função representativa ou reconstitutiva do objeto. Cfr. SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos*, cit., p. 63.

⁴¹⁰ A Lei n.º 46/2007 definia “documento administrativo”, na alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º, como “qualquer suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, na posse dos órgãos e entidades referidos no artigo seguinte, ou detidos em seu nome”.

⁴¹¹ Cfr. RUI LANCEIRO, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, cit., p. 43.

⁴¹² Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 242/2020, de 20.10.2020, processo n.º 509/2020.

estabelecer que o acesso aos documentos administrativos assiste a todos, esta disposição está também a conferir a “todos” o direito de acesso à informação administrativa ambiental. A utilização deste pronome vem dar correspondência ao intuito, subjacente à Convenção de Aarhus e à Diretiva 2003/4/CE, de conceber o direito de acesso à informação sobre ambiente assente num princípio de não-discriminação.

Desta forma, a Lei n.º 26/2016 deixa este direito à disposição não só dos cidadãos, pessoas singulares a quem é reconhecido o direito de acesso à informação ao abrigo do n.º 2 do artigo 268.º da CRP, mas também de pessoas coletivas privadas, como associações, fundações, cooperativas, sociedades comerciais, entre outras.⁴¹³ Podemos afirmar que no que concerne ao âmbito subjetivo, quanto aos sujeitos ativos, a Lei n.º 26/2016, foi mais longe do que a CRP, a respeito de a quem é atribuído o direito de acesso à informação ambiental e mostra-se também, comparativamente à Diretiva 2003/4/CE, menos detalhada no que toca ao esclarecimento de conceitos como “requerente” e “público”, que ao contrário do instrumento unionista não encontram qualquer definição na Lei n.º 26/2016. O direito de acesso à informação administrativa ambiental em Portugal é então, ao abrigo desta Lei, um direito suscetível de ser exercido por todos.

Sobre o âmbito subjetivo na vertente ativa, referimos, a título de exemplo, a doutrina reiterada da CADA em relação a estatutos especiais. Esta Comissão tem entendido que a Lei n.º 26/2016 “é aplicável a qualquer requerente de acesso a informação, ainda que este goze de um qualquer regime especial de acesso em razão, nomeadamente, das funções públicas que exerce”. Apesar da CADA reconhecer que “para a apreciação de um concreto requerimento de acesso, não é muitas vezes indiferente a qualidade do interessado no acesso, por exemplo, a qualidade de membro eleito de um órgão de uma autarquia”, estabelece que deve ficar claro que “os eleitos [...] não podem ter menores direitos de acesso que os cidadãos em geral a documentos administrativos que estejam na posse ou sejam detidos pelos órgãos ou entidades que integram. E, na verdade, seria incompreensível que o estatuto de eleito [...] pudesse ser entendido com restringindo-lhe o direito de acesso a documentos que é conferido aos cidadãos em geral”.⁴¹⁴ Uma interpretação neste sentido mostra a intenção de fazer do

⁴¹³ Sobre quem são os sujeitos ativos do direito de acesso, Sérgio Pratas introduz a questão de saber se as pessoas coletivas públicas podem ser consideradas, para efeitos do artigo 5.º, Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, sujeitos ativos. Cfr. SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos*, cit., pp. 56, 57 e 58.

⁴¹⁴ Parecer da CADA n.º 188/2020, de 15.09.2020, processo n.º 356/2020, respetivamente. No mesmo sentido, cfr., entre outros Pareceres da CADA, n.º 421/2018, de 23.10.2018, processo n.º 317/2018; n.º 252/2019, de 17.09.2019, processo n.º 382/2019; e n.º 313/2020, de 16.12.2020, processo n.º 623/2020.

direito de acesso aos documentos administrativos um direito amplo e suscetível de ser exercido por todos.

Do lado passivo, como sabemos, recai o dever de ceder a informação administrativa ambiental. À luz da Lei n.º 26/2016, constituem sujeitos passivos deste acesso, os órgãos e entidades elencados nos n.ºs 1, 2, 3, e 4 do artigo 4.º. O n.º 1 institui que esta Lei se aplica aos:

- a) Órgãos de soberania e os órgãos do Estado e das regiões autónomas que integrem a Administração Pública;
- b) Demais órgãos do Estado e das regiões autónomas, na medida em que exerçam funções materialmente administrativas;
- c) Órgãos dos institutos públicos, das entidades administrativas independentes e das associações e fundações públicas;
- d) Órgãos das empresas públicas;
- e) Órgãos das autarquias locais, das entidades intermunicipais e de quaisquer outras associações e federações públicas locais;
- f) Órgãos das empresas regionais, municipais, intermunicipais ou metropolitanas, bem como de quaisquer outras empresas locais ou serviços municipalizados públicos;
- g) Associações ou fundações de direito privado nas quais os órgãos e entidades previstas no presente número exerçam poderes de controlo de gestão ou designem, direta ou indiretamente, a maioria dos titulares do órgão de administração, de direção ou de fiscalização;
- h) Outras entidades responsáveis pela gestão de arquivos com caráter público;
- i) Outras entidades no exercício de funções materialmente administrativas ou de poderes públicos, nomeadamente as que são titulares de concessões ou de delegações de serviços públicos.”

O n.º 2 do mesmo artigo estatui aplicar-se também, “aos documentos detidos ou elaborados por quaisquer entidades dotadas de personalidade jurídica que tenham sido criadas para satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, e em relação às quais se verifique uma das seguintes circunstâncias:”

- “a) A respetiva atividade seja maioritariamente financiada por alguma das entidades referidas no número anterior ou no presente número;
- b) A respetiva gestão esteja sujeita a um controlo por parte de alguma das entidades referidas no número anterior ou no presente número;
- c) Os respetivos órgãos de administração, de direção ou de fiscalização sejam compostos, em mais de metade, por membros designados por alguma das entidades referidas no número anterior ou no presente número.”

Ademais, com especial menção no n.º 4 do mesmo artigo, apenas em relação às disposições atinentes ao acesso a informação ambiental, constituem sujeitos passivos do direito de acesso à informação ambiental ao abrigo da Lei n.º 26/2016, “ainda”:

- “a) Qualquer pessoa singular ou coletiva, de natureza pública ou privada, que pertença à administração indireta dos órgãos ou entidades referidas nos números anteriores e que tenha atribuições ou competências, exerça funções administrativas públicas ou preste serviços públicos relacionados com o ambiente, nomeadamente entidades públicas empresariais, empresas participadas e empresas concessionárias;
- b) Qualquer pessoa singular ou coletiva que detenha ou materialmente mantenha informação ambiental em nome ou por conta de qualquer dos órgãos ou entidades referidas nos números anteriores.”

Isto significa que todos estes órgãos e entidades aqui transcritos são, no ordenamento jurídico português, o correspondente às “autoridades públicas” sobre as quais recai a obrigação de facultar e divulgar o acesso às informações sobre ambiente ao abrigo da Diretiva 2003/4/CE e da Convenção de Aarhus.

A amplitude subjacente a este artigo, que também se manifesta pelo vasto número de alíneas, é largamente correspondente com o intuito de conceber a noção de “autoridades públicas”, ao abrigo quer da Convenção de Aarhus como da Diretiva 2003/4/CE, de forma ampla. Assim, os sujeitos passivos da Lei n.º 26/2016 são uma categoria ampla que contribui para uma conceção lata de direito de acesso à informação ambiental no ordenamento jurídico português, como almejado pelos instrumentos internacional e europeu mencionados.

Contudo, a compreensão das alíneas que enformam o artigo 4.º da Lei n.º 26/2016 carece que se atenda a alguns aspetos. Vejamos que, o âmbito subjetivo desta Lei, nesta vertente dos sujeitos passivos, tem sido alargado desde a Lei n.º 65/93. Uma importante alteração a nível do critério legal foi levada a cabo na Lei n.º 46/2007 comparativamente à anterior, concretizada no facto de a Lei n.º 46/2007 ter deixado de estar associada à Administração Pública em sentido orgânico e ter passado a aplicar-se em sentido material, isto é, passou a estar associada à Administração Pública por força da atividade administrativa, sem embargo do órgão ou entidade que a exerça.⁴¹⁵ A partir da Lei n.º 46/2007, o legislador português colocou sob alçada desta mesma Lei de acesso aos documentos administrativos, os documentos resultantes do exercício da atividade administrativa, independentemente do órgão ou entidade detentora, possibilitando que qualquer entidade do setor público, privado ou social, fosse suscetível de ser considerado um sujeito passivo da Lei n.º 46/2007. Esta mudança, resposta à paulatina privatização das formas organizativas da Administração Pública e da gestão ou exploração de tarefas administrativas, foi seguida pela Lei n.º 26/2016 que também preconiza a Administração Pública em sentido material.⁴¹⁶

De facto, como estabelece o artigo 3.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 26/2016, e como reiterado pela CADA em grande parte das suas Decisões, para efeitos desta Lei, entende-se por “documento administrativo” o documento produzido ou detido pelas entidades sujeitas ao artigo 4.º desta.⁴¹⁷ Mas isto significa que todos os documentos produzidos ou detidos por estas entidades são considerados documentos administrativos? Aqui importa referir, através das palavras de Sérgio Pratas, que “[o] que distingue verdadeiramente o documento administrativo dos restantes é ter sido recolhido ou produzido no exercício de uma atividade administrativa. E não (apenas) o órgão ou entidade que o detém”.⁴¹⁸ Por exemplo, quando a Lei n.º 26/2016 preceitua, na alínea a), do n.º 1, do artigo 4.º, que esta se aplica aos órgãos de soberania, pode induzir-nos a acreditar, de forma errada, que esta Lei se aplica aos órgãos de soberania e à respetiva atividade, isto é, aos documentos produzidos no quadro das várias funções do Estado e não apenas no da função administrativa. Contudo, esta não foi a intenção do legislador português, desde já porque é sobre documentos administrativos que incide o direito de acesso concebido na Lei n.º 26/2016 e não sobre documentos relativos ao exercício da função legislativa ou jurisdicional e porque o acesso à informação legislativa e jurisdicional obedece a regras e lógica próprias, estabelecidas em atos normativos autónomos. Naturalmente, a Lei n.º 26/2016 só se aplica aos órgãos

⁴¹⁵ Cfr. SÉRGIO PRATAS, A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos, cit., p. 59.

⁴¹⁶ Cfr., *ibid.*, pp. 59 e 60.

⁴¹⁷ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 335/2020, de 16.12.2020, processo n.º 606/2020.

⁴¹⁸ Cfr. SÉRGIO PRATAS, A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos, cit., p. 64.

de soberania que não integram a Administração Pública, relativamente ao exercício de funções materialmente administrativas.⁴¹⁹

Neste aspeto fazemos menção à forma como a CADA tem encarado a distinção entre a função política, a função legislativa e a função administrativa do Estado. Com base na doutrina de Jorge Miranda, a CADA distingue que “a função política se traduz na “directão do Estado”, isto é, na “definição primária e global do interesse público, na interpretação dos fins do Estado e na escolha dos meios mais adequados para os atingir”. E, segundo o mesmo Autor, esta função compreende duas vertentes: a governativa ou política stricto sensu, da qual decorrem atos de conteúdo não normativo, e a legislativa, de que resulta a produção de atos de conteúdo normativo; não de quaisquer atos normativos, mas apenas de atos legislativos.” Por sua vez, resulta também do que ensina este Autor que “a função ou atividade administrativa visa a “(...) satisfação constante e quotidiana das necessidades colectivas e a prestação de bens e serviços (...)”. Quer dizer: “(...) Através da função administrativa realiza-se a prossecução dos interesses públicos correspondentes às necessidades colectivas prescritas pela lei, sejam esses interesses da comunidade política como um todo ou interesses com os quais se articulem relevantes interesses sociais diferenciados (...)”. E, conquanto do exercício da função administrativa possam também advir atos de conteúdo normativo, tais atos, mesmo quando tenham eficácia externa, não têm carácter legislativo, mas natureza regulamentar”.⁴²⁰

O que tem acontecido é que a CADA tem vindo a considerar que a participação de determinadas instâncias administrativas na elaboração de atos legislativos, não faz dos documentos em questão, produzidos no quadro do processo legislativo, documentos administrativos, e que documentos elaborados no exercício da função administrativa e posteriormente integrados no âmbito de processos legislativos, permanecem documentos administrativos. O mesmo tem sido entendido em sede de processo judicial, em que a CADA esclarece que um documento administrativo, ainda que possa ser utilizado em processo judicial, não perde, só por isso, a sua natureza de documento administrativo.⁴²¹

Isto significa também que existem documentos que, mesmo que detidos por entidade administrativa, não são considerados documentos administrativos para efeitos da Lei n.º 26/2016, como aliás, nos é provado pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a) desta Lei.

Desta feita se explica que, a derrogação dos órgãos ou instituições no exercício da sua capacidade judicial ou legislativa, que é, como sabemos, uma faculdade concedida pela Diretiva

⁴¹⁹ Cfr., *ibid.*, p. 62.

⁴²⁰ Parecer da CADA n.º 336/2019, de 17.12.2019, processo n.º 663/2019.

⁴²¹ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 7/2020, de 21.01.2020, processo n.º 710/2019.

2003/4/CE aos Estados-Membros, e uma exclusão ditada pela Convenção de Aarhus, é acolhida pela Lei n.º 26/2016.

Também relativamente ao âmbito material da Lei n.º 26/2016, o conteúdo das subalíneas de i) a vi), da alínea e), do n.º 1, do artigo 3.º, concebe uma noção de “informação ambiental” que em quase nada difere da consagrada no n.º 1, do artigo 2.º, da Diretiva 2003/4/CE. Isto é, o objeto do direito de acesso preconizado nesta Lei portuguesa corresponde ao objeto do direito de acesso avançado pela Diretiva 2003/4/CE, um conceito que já sabemos ser capaz de abarcar um leque vasto de possibilidades. Deste modo, a Lei n.º 26/2016 transpõe para o ordenamento legal português o mesmo conceito amplo de “informação sobre ambiente” da Diretiva 2003/4/CE que abrange componentes ambientais naturais e componentes ambientais humanos.

À semelhança da regra geral instituída no n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva 2003/4/CE, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 26/2016 dispensa o requerente de um pedido de acesso à informação ambiental da necessidade de justificar o seu interesse. Nesta esfera, o legislador português dispensou o requerente do acesso à informação abrangida por esta Lei, da necessidade de fundamentação aquando de um requerimento inicial, que, em regra, ao abrigo da alínea c), do n.º 1, do artigo 102.º, do CPA, impõe a “exposição dos factos em que se baseia o pedido”. Isto é, o pedido de acesso a documentos administrativos e acesso a informação ambiental constitui uma exceção a essa necessidade de fundamentação.

Entende-se o intuito por trás desta opção do legislador, fundada num acesso à informação o mais livre possível e desprovido de impedimentos prescindíveis, em prole da simplificação da tarefa do cidadão de controlo da atividade administrativa e compatível com uma política de transparência esteada, como sabemos, na Convenção de Aarhus e na Diretiva 2003/4/CE, e, inclusive, na própria CRP. Contudo, esta inexistência do dever de fundamentação pode trazer alguma dificuldade à Administração, nomeadamente, no identificar de um pedido “manifestamente abusivo”, nos termos do n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 26/2016. Isto porque, como alega Sérgio Pratas, as finalidades para as quais o requerente utiliza o pedido podem, por vezes, ser ilegítimas. Uma dificuldade neste sentido compromete a credibilidade da política pública de transparência administrativa, criando também resistências à sua implementação nos serviços públicos.⁴²² Simultaneamente, o mesmo autor reconhece também que tal possibilidade de abuso foi parcialmente colmatada pelo legislador nacional com o conceito de

⁴²² SÉRGIO PRATAS, A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos, cit., p. 67.

“documento nominativo”⁴²³, introduzido na Lei n.º 26/2016, já que tais utilizações abusivas estão maioritariamente relacionadas com dados pessoais, que na presente Lei ganharam um acesso restrito.⁴²⁴

A Lei n.º 26/2016 prevê, a propósito da informação ambiental, uma obrigação de divulgação ativa, materializada no n.º 1, do artigo 11.º, segundo a qual “[o]s órgãos e entidades a quem se aplica a presente lei recolhem e organizam a informação ambiental no âmbito das suas atribuições e asseguram a sua divulgação ao público de forma sistemática e periódica, nomeadamente de forma eletrónica, devendo assegurar a sua disponibilização progressiva em bases de dados facilmente acessíveis através da *Internet*.” Esta vertente ativa preconizada no artigo 11.º é largamente idêntica ao estipulado no artigo 7.º da Diretiva 2003/4/CE, existindo uma evidente correspondência entre os n.ºs 1, 2, 3 e 4 dos dois preceitos, designadamente, em relação à informação que deve estar incluída na recolha, organização e divulgação da informação sobre ambiente por parte dos sujeitos passivos (alíneas de a) a g), do n.º 2, do artigo 11.º da Lei n.º 26/2016 e alíneas a) a g), do n.º 2, do artigo 7.º da Diretiva 2003/4/CE), da necessidade de existência de um REA⁴²⁵ (n.º3, do artigo 11.º da Lei n.º 26/2016 e n.º 3, do artigo 7.º da Diretiva 2003/4/CE) e da exigência de divulgação imediata perante situações de ameaça iminente (n.º 4, do artigo 11.º da Lei n.º 26/2016 e n.º 4, do artigo 7.º da Diretiva 2003/4/CE).

Deste modo, a Lei n.º 26/2016 dá cumprimento à postura proativa, preconizada na Diretiva 2003/4/CE, de divulgação *online* da informação sobre ambiente disponível por parte das autoridades públicas. Os sujeitos passivos da Lei n.º 26/2016 devem divulgar e publicitar na *internet* informação ambiental de forma periódica e atualizada, visando facilitar a cópia e tradução automatizada dessa informação e permitindo ao particular aceder à mesma nos termos em que entender.

A este lado ativo corresponde uma vertente passiva que é prevista no artigo 17.º da secção II (*Direito de acesso à informação ambiental*) da Lei n.º 26/2016. Este preceito faz uma remissão expressa para a secção imediatamente anterior referente ao exercício do direito de acesso aos documentos administrativos mediante pedido, pelo que, o acesso à informação ambiental mediante pedido rege-se pelo acesso aos documentos administrativos mediante pedido.

Um pedido de acesso a documentos administrativos e à informação ambiental deve assumir, de acordo com os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 12.º, a forma escrita através de um requerimento, cujo modelo

⁴²³ A Lei n.º 26/2016 define, na alínea b), do n.º 1, do artigo 3.º, “[d]ocumento nominativo”, enquanto “o documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais”. Este regime encontra-se plasmado na Lei n.º 58/2019, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

⁴²⁴ Cfr. SÉRGIO PRATAS, A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos, cit., pp. 67 e 68.

⁴²⁵ Última edição publicada, REA 2019, disponível em <https://rea.apambiente.pt/content/ultimaedicao>, última consulta a 12.01.2021.

deverá estar previamente disponibilizado na *internet* pelas entidades, onde deverá constar a identificação do requerente, ou a forma verbal, em casos expressamente determinados por lei. Este pedido pressupõe também que aos sujeitos passivos “incumbe prestar assistência ao público na identificação dos documentos e dados pretendidos, nomeadamente informando sobre a forma de organização e utilização dos seus arquivos e registos, e publicando no seu sítio na *Internet* a forma, meio, local e horário, se aplicável, para efetuar o pedido de acesso”, como preceituado no n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 26/2016. O n.º 6 do mesmo artigo, por sua vez, estatui um prazo de cinco dias a contar da data da receção do pedido, quando este não for suficientemente preciso, para a entidade requerida “indicar ao requerente a deficiência e convidá-lo a supri-la em prazo fixado para o efeito, devendo procurar assisti-lo na sua formulação, ao fornecer designadamente informações sobre a utilização dos seus arquivos e registos.” Isto significa que a Lei n.º 26/2016 obriga a que os órgãos e entidades a que esta se aplica envidem todos os esforços para facilitar o acesso e divulgação do acesso aos documentos administrativos e à informação ambiental em sua posse ou detida em seu nome. Neste mesmo sentido, a CADA tem concebido “a efetivação do direito de acesso [assente] no princípio da colaboração das entidades administrativas com os requerentes do acesso”, e chamado à atenção para o dever, que a estas assiste, de “prestar assistência na identificação dos documentos a facultar e convidar a suprir eventuais deficiências dos requerimentos”.⁴²⁶

Ao acesso aos documentos administrativos e à informação ambiental corresponde uma forma. De acordo com o n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 26/2016, o acesso pode ser exercido através de “a) Consulta gratuita, eletrónica ou efetuada presencialmente nos serviços que os detêm; b) Reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico, designadamente visual, sonoro ou eletrónico; c) Certidão”, consoante opção do requerente. Existe uma preocupação em que o conteúdo recebido pelo requerente seja o mais idêntico possível ao conteúdo que os órgãos e entidades detêm, daí que se determine, no n.º 2 do mesmo artigo, que “[o]s documentos são transmitidos em forma inteligível e em termos rigorosamente correspondentes aos do conteúdo do registo”. Tal preocupação é possível de identificar também no n.º 3, no qual se estipula que perante o risco de a reprodução causar dano, o requerente pode “a expensas suas e sob a direção do serviço detentor, promover a cópia manual ou a reprodução por outro meio que não prejudique a sua conservação”, e no n.º 4, onde se estabelece que “[o]s documentos informatizados são enviados por qualquer meio de transmissão eletrónica de dados, sempre que for possível e desde que se trate de meio adequado à inteligibilidade e fiabilidade do seu conteúdo, e em termos rigorosamente correspondentes ao do conteúdo do registo”.

⁴²⁶ Parecer da CADA n.º 237/2020, de 20.10.2020, processo n.º 431/2020.

De forma coerente com esta preocupação e em prole da autenticidade da informação, os n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo ditam ainda, respetivamente, que a entidade requerida “pode limitar-se a indicar a exata localização, na Internet, do documento requerido, salvo se o requerente demonstrar a impossibilidade de utilização dessa forma de acesso” e que esta “não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido, nem a obrigação de fornecer extratos de documentos, caso isso envolva um esforço desproporcionado que ultrapasse a simples manipulação dos mesmos”. Do exposto depreende-se que a regra é a de que cabe ao requerente escolher a forma do acesso, à exceção das situações previstas nos n.ºs 3 e 5 do artigo 13.º. Além disso, o n.º 6, do mesmo artigo determina que “a entidade requerida não tem o dever de criar ou adaptar documentos para satisfazer o pedido”.

A preocupação em que o pedido de acesso seja satisfeito, na forma e no formato solicitados pelo requerente, quando existentes, tem sido atendida pela CADA nas suas Decisões.⁴²⁷ Além disso, esta Comissão tem sido sujeita a esclarecer que “a imposição da criação ou existência de documentação no quadro de regimes exteriores ao regime de acesso a informação não é sindicável em sede da [Lei n.º 26/2016]”⁴²⁸. Isto é, não podemos esquecer que “a [Lei n.º 26/2016] rege o acesso a documentação existente, não cuida do dever de a mesma ser produzida”⁴²⁹, e por isso “[q]ualquer discussão sobre o dever jurídico de existir certa documentação, de se produzir certa tramitação, é já exterior ao regime da [Lei n.º 26/2016]”⁴³⁰.

Às opções de acesso através de reprodução por fotocópia ou por meio visual, sonoro ou eletrónico, e através de certidão, corresponde um único exemplar, sujeito ao pagamento pelo requerente de uma taxa fixada, isto é, o acesso aos documentos administrativos e à informação ambiental mediante estes meios está, em Portugal, sujeito à cobrança pelo fornecimento da informação, segundo o instituído pelo n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 26/2016. A alínea a) desta disposição estatui que o pagamento desta taxa deve “[c]orresponder à soma dos encargos proporcionais com a utilização de máquinas e ferramentas de recolha, produção e reprodução do documento, com os custos dos materiais usados e com o serviço prestado, não podendo ultrapassar o valor médio praticado no mercado por serviço correspondente.” As alíneas b) e c) do artigo 14.º da Lei n.º 26/2016 definem situações em que a esta taxa podem acrescer outros custos, como sejam, “um valor razoável, tendo em vista os custos diretos e

⁴²⁷ Cfr., por exemplo, entre outros Pareceres da CADA, o Parecer n.º 71/2018, de 02.03.2018, processo n.º 486/2017, o Parecer n.º 216/2019, de 16.07.2019, processo n.º 343/2019, o Parecer n.º 150/2020, de 14.07.2020, processo n.º 282/2020, e o Parecer n.º 246/2020, de 20.10.2020, processo n.º 537/2020.

⁴²⁸ Parecer da CADA n.º 336/2020, de 16.12.2020, processo n.º 620/2020.

⁴²⁹ Parecer da CADA n.º 290/2020, de 18.11.2020, processo n.º 481/2020.

⁴³⁰ Parecer da CADA n.º 250/2020, de 20.10.2020, processo n.º 440/2020.

indiretos dos investimentos e a boa qualidade do serviço, nos termos da legislação aplicável, no caso de emissão de certidão”, quando o documento disponibilizado constituir o resultado material de uma atividade administrativa para qual esses taxas e emolumentos sejam devidos, e “o custo da anonimização dos documentos e os encargos de remessa” por via postal, quando aplicável e exigido por lei. O legislador português prevê, todavia, na alínea d), uma situação em que não há lugar à cobrança de taxa, nomeadamente para os casos em que a reprodução é realizada através de envio por correio eletrónico. Nas situações em que é passível a realização da reprodução por meio eletrónico justifica-se que a entidade requerida não exija um valor pelo serviço uma vez que não se trata de um custo relevante, que é o que acontece, por exemplo, quando o requerente solicita uma cópia de um documento já existente em formato digital, com envio por correio eletrónico. Neste sentido, é doutrina da CADA que “[o] acesso gratuito, através da digitalização, não se verifica em todas as circunstâncias, designadamente quando os documentos não se encontram já digitalizados. Assim, pelos documentos que (já) estão informatizados (em que já foi feita a conversão para digitalização) e que são enviados por correio eletrónico ao requerente, não é devida qualquer taxa. É que não se pode imputar ao requerente encargos e custos que a Administração não tem com a digitalização para satisfazer o seu pedido. Outra situação é o documento não estar em formato digital, isto é, para que o documento se assuma como reprodução eletrónica, tenha que se proceder à sua digitalização. Pode-se considerar que, nesses casos, a cópia digitalizada tem encargos e custos que a lei manda contabilizar, nos termos do disposto no artigo 14.º, n.º 1, alínea a) da [Lei n.º 26/2016]. Assim, importa ler o preceito em conjunto, com o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), n.º 4, e artigo 14.º, n.º 1, alíneas a) e d). Prontamente se dirá que se fosse intenção do legislador que toda a digitalização fosse gratuita não a incluía, certamente, no art.º 14.º, n.º 1, alínea a).”⁴³¹

O estipular de cobrança ao requerente de uma taxa pelo acesso a informação ambiental, no ordenamento português, está em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Diretiva 2003/4/CE. Isto significa que os órgãos e entidades sujeitos à Lei n.º 26/2016 não podem fixar arbitrariamente o valor a cobrar por estas formas de acesso, já que, como sabemos da jurisprudência do TJUE, estes devem atender sempre ao princípio da razoabilidade pois jamais a cobrança de taxa deverá funcionar como dissuasor ou barreira ao exercício do direito de acesso.

Estas taxas destinadas a cobrar as reproduções e certidões dos documentos administrativos devem ser fixadas pelo Governo e os Governos Regionais, ouvida a CADA e as associações nacionais representativas das autarquias locais, como determinado pelo n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 26/2016. Como dita o n.º 4 do mesmo artigo, é ao órgãos e entidades a quem se aplica esta Lei que cabe publicar

⁴³¹ Parecer da CADA n.º 329/2020 de 16.12.2020, processo n.º 599/2020.

no seu sítio na *Internet* e afixar em lugar acessível ao público, a lista das taxas que cobram e de informação sobre isenções, reduções ou dispensas aplicáveis. Porém, há situações previstas pela Lei n.º 26/2016, designadamente, nos n.ºs 5, 6 e 7, de redução ou isenção das referidas taxas. Neste domínio salientamos uma redução, estipulada no n.º 5, de 50% no pagamento de qualquer taxas devidas pelo acesso à informação ambiental concedida às ONGA e equiparadas. Este preceito traduz uma benesse na articulação entre a Administração Pública e atores populares, designadamente, as ONGA, no procedimento administrativo ambiental. Sobre o assunto, não podemos deixar de mencionar a tutela contemplada às organizações não governamentais no ordenamento nacional na Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, que define o direito de participação procedimental e de ação popular, e ainda, na Lei n.º 35/98, de 18 de julho⁴³², que define o estatuto das ONGA.

Esta redução pode, a nosso ver, ser uma das razões pelas quais, em Portugal, os pedidos de acesso a informação ambiental são, na grande maioria dos casos, desencadeados por estas associações. Face a uma reduzida participação cívica, essa é uma intervenção que fica quase exclusivamente remetida às ONGA e atendendo aos custos que inevitavelmente estão associados ao exercício destes direitos, a tendência é o acentuar, dado o atual estado económico e social do país.⁴³³

A Lei n.º 26/2016 também prevê limites temporais à resposta ao pedido de acesso à informação ambiental. O n.º 1 do artigo 15.º estipula um prazo de dez dias para a entidade a quem é dirigido o requerimento de acesso responder, sendo possível adotar uma das seguintes possibilidades de resposta: facultar o acesso, como previsto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do mesmo artigo, isto é comunicando a data, local e modo para se efetivar a consulta, se requerida, ou emitindo a reprodução ou certidão requeridas; informar que não possui o documento, e quando conhecedora da entidade que detém a informação, existe uma obrigação de transferência oficiosa do pedido para a mesma, com conhecimento do requerente, de acordo com a alínea d) do mesmo preceito; recusar o pedido, total ou parcialmente, caso em que é necessário comunicar por escrito as razões da recusa do acesso aos documentos, assim como informar sobre as garantias de recurso administrativo e contencioso de que o requerente dispõe contra essa decisão, nomeadamente, a apresentação de queixa junto da CADA e a intimação judicial da entidade requerida, que é o estipulado na alínea c) do referido artigo; e, a entidade requerida pode, ainda, segundo a alínea e) do mesmo artigo, recorrer à CADA, expondo quaisquer dúvidas relativas à decisão a proferir, a fim desta emitir parecer.

⁴³² Lei n.º 35/98, de 18.07.1998.

⁴³³ Neste sentido, ANA CELESTE CARVALHO, “Direito à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental: a Convenção de Aarhus”, in ANA CELESTE CARVALHO (org.), *Direito Administrativo*, Plano de Formação Contínua de 2012-2013, Centro de Estudos Judiciários, 2014, disponível em www.cej.mj.pt, p. 356.

A respeito das hipóteses de resposta, a CADA tem repetidamente esclarecido que eventuais consequências de atrasos não são apreciadas em sede da Lei n.º 26/2016⁴³⁴ e que na circunstância de a entidade não dispor dos elementos documentais solicitados, trata-se de o informar, igualmente.⁴³⁵ Há, portanto, uma grande atenção em que o requerente fique a conhecer os fundamentos na base da negação do seu direito de acesso.

Ademais, a Lei n.º 26/2016 dita, no n.º 3 do artigo 15.º, que as entidades não estão adstritas à satisfação de “pedidos que, face ao seu carácter repetitivo e sistemático ou ao número de documentos requeridos, sejam manifestamente abusivos, sem prejuízo do direito de queixa do requerente”. Isto significa que, ainda que às entidades assista o dever geral de atender às solicitações de informação ambiental, e que, em princípio, estas devem envidar os possíveis para que o acesso a esta informação seja o mais realizável possível, esta é uma incumbência que deve sempre assentar numa lógica de bom senso e prudência quer por parte da entidade requerida como do requerente. Sobre isto, a CADA tem dito o seguinte: “[o] regime de acesso obedece, entre o mais, ao princípio da proporcionalidade. Pedidos cuja satisfação implique a disponibilização de um considerável número de documentos, obrigando ao dispêndio «excessivo» e «desrazoável» de tempo e de recursos que, de outro modo, podem ser destinados à efetiva melhoria da atividade administrativa, não se enquadram nas razões do regime de arquivo aberto, podendo ser recusados.” Além disso, a CADA defende que “[a]s razões de recusa devem ser diretamente apresentadas ao requerente, de modo a garantir o devido contraditório e a alcançar uma solução que permita compaginar o direito de acesso com a afetação razoável de recursos para o cumprimento desse direito.”⁴³⁶ A CADA tem também entendido que “qualquer entidade requerida, se entender estar perante uma situação de abuso justificativa da recusa de algum pedido de acesso deverá invocá-la diretamente ao respetivo Requerente, em sede do dever de resposta previsto no artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da LADA e não só já perante [a CADA]. E na verdade, para além do que decorre imediatamente do cumprimento daquele preceito, deve notar-se que com a resposta direta ao Requerente logra-se a possibilidade de o mesmo imediatamente, também, poder exercer o contraditório e, assim, depois, aceitar o entendimento da entidade requerida ou sustentar de modo mais completo eventual queixa dirigida à CADA.”⁴³⁷

De acordo com o preceituado no n.º 4 do artigo 15.º existe uma exceção ao prazo de resposta de 10 dias. Este prazo pode ser prorrogado até ao máximo de dois meses, “[e]m casos excepcionais, se

⁴³⁴ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 252/2020, de 20.10.2020, processo n.º 475/2020.

⁴³⁵ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 258/2020, de 20.10.2020, processo n.º 511/2020.

⁴³⁶ Parecer da CADA n.º 318/2020, de 16.12.2020, processo n.º 672/2020, respetivamente.

⁴³⁷ Parecer da CADA n.º 269/2020, de 18.11.2020, processo n.º 374/2020.

o volume ou a complexidade da informação o justificarem”, facto do qual o requeente deve ser informado, “com indicação dos respetivos fundamentos, no prazo de 10 dias”. Por exemplo, sobre este assunto, a CADA pronunciou-se no sentido de que “[p]erante solicitação de volume de documentação extremamente elevado e sendo razoável admitir que parte dela, meramente de tramitação, é irrelevante para a apreciação da atividade administrativa no quadro dos programas e apoios a que respeita, afigura-se equilibrado que a Entidade Requerida solicite colaboração da Requerente, de modo a delimitar aquilo de que efetivamente necessite, assim se compatibilizando os diversos interesses, sem restrição de qualquer direito.”⁴³⁸

Os prazos estipulados no artigo 15.º da Lei n.º 26/2016 respeitam as molduras temporais de resposta aos pedidos de acesso à informação sobre ambiente convencionadas pela Diretiva 2003/4/CE, estando estabelecido, em Portugal, um prazo menor comparativamente ao prazo máximo de um mês determinado no referido instrumento unionista. A possibilidade de prorrogação do prazo de resposta para dois meses em situações justificadas por “volume ou (...) complexidade” é idêntica à constante na Diretiva 2003/4/CE, porém, o prazo para informar o requerente dessa prorrogação e respetivos fundamentos é menor na Lei nacional portuguesa, que define 10 dias para que isso aconteça, ao passo que a Diretiva prevê um mês. Isto revela que o quadro normativo português é genericamente conforme à Diretiva 2003/4/CE e à Convenção de Aarhus, revelando-se até, pontualmente, mais generoso que estes instrumentos.

Recapitulamos que, por remissão do artigo 17.º da Lei n.º 26/2016, o exposto supra, referente à secção I do capítulo II da Lei n.º 26/2016, aplica-se ao direito de acesso à informação ambiental. Todavia, a Lei n.º 26/2016 também reserva, como adiantámos, uma secção que versa precisamente sobre o direito de acesso à informação ambiental, designadamente, a secção II do capítulo II da Lei n.º 26/2016, enformada pelos artigos 17.º e 18.º.

Ao abrigo do artigo 17.º, um conjunto de deveres, correspondentes aos deveres preceituados nos artigos 3.º, n.º 5, e 8.º, n.º 1 e 2, da Diretiva 2003/4/CE, está adstrito aos órgãos e entidades a quem se aplica a Lei n.º 26/2016. Trata-se dos deveres de:

“a) Disponibilizar ao público, gratuitamente, listas com a designação de todos os órgãos e entidades que detêm informação ambiental, preferencialmente em sítio único, na

⁴³⁸ Parecer da CADA n.º 471/2018, de 20.10.2018, processo n.º 371/2018.

Internet, que centralize os respetivos sítios onde a informação está acessível, e a identidade do responsável pelo acesso, nos termos do artigo 9.^o⁴³⁹;

b) Criar e manter instalações adequadas à consulta da informação, prestando apoio ao público no exercício do direito de acesso;

c) Adotar procedimentos que garantam a uniformização da informação ambiental, de forma a assegurar uma informação exata, atualizada e comparável;

d) Indicar, quando fornecerem a informação ambiental referidas nas sublinéas i) e ii) da alínea e) do n.^o 1 do artigo 3.^o, onde pode ser encontrada e obtida, quando disponível, a informação sobre os procedimentos de medição utilizados para recolha daquela, incluindo os métodos de análise, de amostragem e de tratamento prévio das amostras, ou referência ao procedimento normalizado utilizado na recolha de informação.”

Além disto, assim como na Diretiva 2003/4/CE, à regra geral de acesso a informação ambiental que vigora na Lei n.^o 26/2016, correspondem exceções.

Existem, antes de mais, restrições à regra geral de acesso aos documentos administrativos preconizadas no artigo 6.^o da Lei n.^o 26/2016 que não podíamos deixar de mencionar. Estas restrições incidem sobre: documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado (n.^o 1); documentos protegidos por direitos de autor ou direitos conexos (n.^o 2); documentos administrativos preparatórios de uma decisão ou constantes de processos não concluídos (n.^o 3); documentos relativos a auditorias, inspeções, inquéritos, sindicâncias ou averiguações (n.^o 4); documentos que contenham segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de uma empresa, que são acessíveis em condições idênticas às fixadas para o acesso a documentos nominativos (n.^o 6); e, documentos cujo acesso em determinado momento possa afetar a eficácia ou a capacidade operacional de serviços ou causar danos graves e dificilmente reversíveis a bens ou interesses patrimoniais de terceiros que sejam superiores aos bens e interesses protegidos pelo direito de acesso à informação administrativa (n.^o 7). O n.^o 5 do mesmo artigo estipula ainda que um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos: “a) Se estiver munido de autorização escrita do

⁴³⁹ O artigo 9.^o da Lei n.^o 26/2016 estabelece que “[c]ada órgão ou entidade referida no n.^o 1 do artigo 4.^o deve designar um responsável pelo cumprimento das disposições da presente lei, a quem compete nomeadamente organizar e promover as obrigações de divulgação ativa de informação a que está vinculado o órgão ou a entidade, acompanhar a tramitação dos pedidos de acesso e reutilização e estabelecer a articulação necessária ao exercício das competências da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, doravante designada por CADA”, realizando, nesta disposição, a orientação levada a cabo na alínea c), do n.^o 5, do artigo 3.^o da Diretiva 2003/4/CE, de os Estados-Membros designarem responsáveis de informação. Sobre esta figura, cfr. SÉRGIO PRATAS, *A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos*, cit., pp. 115-119. Cfr., também, a título de exemplo da forma como a CADA tem encarado esta figura, Parecer da CADA n.^o 65/2020, de 21.04.2020, processo n.^o 180/2020.

titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder; b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.”

De acordo com o n.º 8 do mesmo artigo, “[o]s documentos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada”.⁴⁴⁰

Relativamente à comunicação das razões de recusa de acesso a documentos administrativos por parte da requerida à requerente, a CADA tem esclarecido que essa comunicação não se pode limitar a uma formulação vaga e abstrata sobre a eventualidade de existência de situação limitativa. Esta Comissão defende que se deve perceber onde e em que consiste o elemento restritivo, a específica razão de recusa.⁴⁴¹

As situações de indeferimento do pedido de acesso a informação sobre ambiental estão previstas no artigo 18.º. O n.º 1 estabelece que tal pode acontecer “quando o documento administrativo solicitado não esteja nem deva estar na posse do órgão ou entidade a quem o pedido for dirigido, sendo que este, se tiver conhecimento que a informação é detida por outra entidade, deve remeter-lhe diretamente e de imediato o pedido, disso informando o requerente”. No caso de um pedido se referir a um procedimento em curso, o n.º 2 estipula que “a entidade remete-o à entidade coordenadora do processo, a qual informa o requerente do prazo previsível para a sua conclusão, bem como das disposições legais previstas no respetivo procedimento, relativas ao acesso à informação.” Em situações em que o pedido se referir a comunicações internas entre entidades ou contemplar o acesso a documentos nominativos “o deferimento apenas deve ter lugar caso o interesse público subjacente à divulgação da informação prevaleça e, em qualquer caso, quando o pedido incidir sobre informação relativa a emissões para o ambiente”.

Além destas situações, o n.º 4.º do artigo 18.º da Lei n.º 26/2016 elenca de forma taxativa os casos em que um pedido de acesso a documentos administrativos que contenham informação ambiental pode ser indeferido, designadamente, quando o pedido é manifestamente abusivo ou tem por referência documentos ou dados errados ou incompletos, quando não seja possível sanar a deficiência a que se

⁴⁴⁰ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 78/2020, de 21.04.2020, processo n.º 165/2020.

⁴⁴¹ Cfr., por exemplo Parecer da CADA n.º 262/2020, de 18.11.2020, processo n.º 516/2020.

refere o n.º 6 do artigo 12.º e quando a divulgação dessa informação prejudicar determinados interesses. Esses interesses são:

- “i) A confidencialidade do processo ou da informação, quando essa confidencialidade esteja prevista na lei, designadamente em caso de segredo bancário, segredo estatístico e sigilo fiscal;
- ii) As relações internacionais, a segurança pública ou a defesa nacional;
- iii) O segredo de justiça, o segredo em sede de procedimentos contraordenacionais, disciplinares, financeiros ou meramente administrativos, desde que previstos na lei, o acesso à justiça ou o seu bom funcionamento;
- iv) A confidencialidade das informações comerciais ou industriais, sempre que essa confidencialidade esteja legalmente prevista para proteger um interesse económico legítimo, bem como o interesse público no segredo estatístico, fiscal e bancário;
- v) Direitos de autor ou direitos conexos e direitos de propriedade industrial;
- vi) Os interesses ou a proteção de quem tenha fornecido voluntariamente a informação, sem que esteja ou venha a estar legalmente obrigado a fazê-lo, exceto se essa pessoa tiver autorizado a divulgação dessa informação;
- vii) A proteção do ambiente a que a informação se refere, designadamente a localização de espécies protegidas.”

Estes interesses elencados na alínea c) do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 26/2016 são largamente idênticos aos do n.º 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE. Na verdade, as exceções ao acesso à informação ambiental, elencadas na Lei n.º 26/2016, de forma geral, correspondem às exceções que a Diretiva 2003/4/CE estabelece para o acesso a informação sobre ambiente. Com efeito, também a forma de interpretação que deve assistir à informação ambiental ao abrigo da Lei n.º 26/2016 tem correspondência com a forma como a Diretiva 2003/4/CE preconiza a interpretação das suas exceções. Destarte, também o n.º 5 do artigo 18.º da Lei n.º 26/2016 determina que os fundamentos de indeferimento e respetivos interesses protegidos “devem ser interpretados de forma restritiva face ao interesse público subjacente à divulgação da informação” e que os interesses referidos nas subalíneas i), iv), vi) e vii), da alínea c), do n.º 4, do artigo 18.º, (designadamente, os relativos à confidencialidade do processo ou da informação, à confidencialidade das informações comerciais ou industriais, os interesses ou a proteção de quem tenha fornecido voluntariamente a informação, e a proteção do

ambiente a que a informação se refere), não podem ser invocados quando o pedido incidir sobre informação relativa a emissões para o ambiente.

Assim, a Lei n.º 26/2016 reproduz o mesmo requisito, que a Diretiva 2003/4/CE e a jurisprudência do TJUE defendem, de as restrições deverem ser aplicadas restritivamente e atende à mesma particularidade de as informações sobre as emissões para o ambiente deverem, em princípio, ser divulgadas. Como tem concluído a CADA, “[a]s restrições devem ser aplicadas restritivamente e só após uma ponderada análise do caso concreto, devendo, além disso, ser fundamentadas” e “[h]á (...) que destrinçar o que, em cada situação, não é acessível (por se revelar uma exceção ao direito de acesso), podendo tudo o mais ser objeto de conhecimento por parte de terceiros”.⁴⁴² Esta última referência é uma manifestação do princípio da proporcionalidade, presente no n.º 6.º do artigo 18.º, que estatui que “[a] informação ambiental solicitada deve ser parcialmente disponibilizada sempre que seja possível expurgar a informação que fundamentou o indeferimento.”, possibilidade também prevista pela Diretiva 2003/4/CE.

Ora, também em relação a estas restrições, a CADA tem reiteradamente entendido que “não basta apelar a um preceito sem uma mínima concretização da factualidade capaz de permitir a inserção na norma”⁴⁴³. Mais que isso, a doutrina da CADA tem tido um papel bastante relevante no clarificar da aplicação das restrições ao acesso à informação administrativa ambiental pela Lei n.º 26/2016. Por exemplo, sobre “direitos de autor ou direitos conexos e direitos de propriedade industrial” a CADA tem dito que “[a]figura-se que a tutela da propriedade artística ou industrial, só por si, quando não seja aplicável um regime específico de sigilo, não inviabiliza o acesso à informação ou aos documentos na posse de entidades públicas. Abrange, sim, limites à utilização ou reprodução da informação ou dos documentos pretendidos, em função dos regimes específicos, sem afastar a possibilidade de responsabilidade criminal em determinadas situações (...), como decorre do artigo 8.º, n.º 1, da [Lei n.º 26/2016] [*Uso ilegítimo de informações*]”⁴⁴⁴.

Exemplo de outra expressão normativa que a CADA tem esclarecido é a de “segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna de uma empresa”. Esta Comissão alinhou a sua doutrina com a jurisprudência dominante⁴⁴⁵, no sentido de deverem ser separadas as duas principais componentes da noção, assim, segredos comerciais ou industriais “são as informações secretas, que por esse facto

⁴⁴² Parecer da CADA n.º 87/2017, de 14.02.2017, processo n.º 471/2016.

⁴⁴³ Parecer da CADA n.º 319/2020, de 16.12.2020, processo n.º 580/2020, respetivamente.

⁴⁴⁴ Parecer da CADA n.º 138/2020, de 14.07.2020, processo n.º 291/2020.

⁴⁴⁵ Cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10 de maio de 2018, processo n.º 1502/17.5BELRA, relator Paulo Pereira Gouveia, e acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 9 de maio de 2019, processo n.º 882/18.0BELSB, relatora Cristina Santos, disponíveis em www.dgsi.pt.

tenham valor comercial (atual ou potencial) e sejam objeto de medidas no sentido de as manter secretas” e os segredos da vida internada das empresas “em regra, não são apropriáveis e não têm um valor de mercado. Não são passíveis de replicação, mas o seu conhecimento por terceiros pode acarretar prejuízos”.⁴⁴⁶

Na verdade, o contributo da CADA para o esclarecimento do acesso aos documentos administrativos e à informação ambiental à luz da Lei n.º 26/2016 é vasto e muito mais haveria por dizer sobre as suas interpretações das razões de recusa desse acesso. Como já referia Severiano Fernández Ramos e como podemos confirmar da amostragem de Pareceres da CADA lidos, são escassos os Pareceres desta Comissão desfavoráveis ao acesso, o que difere da grande proporção de situações de inércia das entidades requeridas constatada.⁴⁴⁷ A CADA tem desempenhado o papel principal na conformação de um acervo de critérios e soluções que orientam a atuação dos distintos operadores jurídicos perante os pedidos de acesso aos documentos administrativos e à informação ambiental.

Mencionamos, por fim, a versar sobre esta, que o direito de queixa à CADA está previsto no artigo 16.º da Lei n.º 26/2016 e pode ser exercido pelo requerente de um pedido de acesso a documentos administrativos “em caso de falta de resposta decorrido o prazo previsto [no artigo 15.º da mesma Lei], indeferimento, satisfação parcial do pedido ou outra decisão limitadora do acesso a documentos administrativos, no prazo de 20 dias”. A queixa deve ser apreciada por esta Comissão no prazo de 40 dias, espaço de tempo em que esta deve elaborar o correspondente relatório de apreciação da situação e enviá-lo, com as devidas conclusões, a todos os interessados. Recebido o relatório, a entidade requerida dispõe de 10 dias para comunicar o requerente da sua decisão final fundamentada. Todavia, há que salientar que os pareceres da CADA não são vinculativos, a entidade requerida não está obrigada a acatar os seus pareceres.⁴⁴⁸ A decisão da CADA ou a falta dela no prazo estipulado para apreciação, podem ser impugnadas pelo interessado junto dos tribunais administrativos, aplicando-se, com as devidas adaptações, ao processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, as regras do CPTA. Como ressalva a CADA, em várias das suas Decisões, “a apreciação da (...) queixa, nos termos do disposto do artigo 16.º da Lei n.º 26/2016, (...) e a subsequente emissão de parecer não vinculativo por parte da CADA, não se confunde com a intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões regulada

⁴⁴⁶ Parecer n.º 138/2020, de 14.07.2020, processo n.º 291/2020.

⁴⁴⁷ SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS, “La Transparencia Administrativa en Portugal. Una referencia para el Derecho Administrativo español”, in *Revista de Administración Pública*, n.º 163, 2004, p. 462.

⁴⁴⁸ Cfr., por exemplo, Parecer da CADA n.º 276/2006, de 06.12.2006, processo n.º 125-A/200.

pelos artigos 104.º a 108.º do Código de Processo dos Tribunais Administrativos, da competência dos Tribunais Administrativos.”⁴⁴⁹

A queixa à CADA e a impugnação judicial são as duas vias de tutela apontadas pela Lei n.º 26/2016, na alínea c), do n.º 1, do artigo 15.º e no artigo 16.º, sem prejuízo da possibilidade, pré-existente, de se apresentar reclamação ou de interpor recurso hierárquico perante a recusa, indeferimento ou satisfação parcial do pedido de acesso, nos termos gerais dos artigos 184.º e seguintes do CPA. Entende-se que, o ordenamento jurídico nacional contempla o essencial das garantias administrativas e contenciosas preceituadas no artigo 9.º da Convenção de Aarhus.

Na sequência destas vias de tutela e porque é nosso objetivo descobrir sobre a forma como o juiz português tem concebido o regime de acesso a informação administrativa ambiental em Portugal, em seguida, focamos a jurisprudência portuguesa proferida sobre este tema.

⁴⁴⁹ Parecer n.º 325/2020, de 16.12.2020, processo n.º 560/2020..

4. Leis do contencioso administrativo relevantes

O requerente de um pedido de acesso a informação administrativa ambiental que vê o seu pedido recusado, total ou parcialmente, ou que não obtém decisão por parte da entidade requerida dentro do prazo previsto na Lei, dispõe da possibilidade de, depois de recorrer à CADA ou simultaneamente⁴⁵⁰, acionar uma intimação judicial para consulta de documentos a concretizar nos tribunais administrativos. O ambiente insere-se no lote de interesses difusos enunciados na alínea k) do n.º 1 do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (doravante ETAF), pelo que, em princípio, a jurisdição administrativa é materialmente competente quando está em causa a violação de normas jurídico-ambientais ou quaisquer obrigações de proteção do ambiente por parte de entidades públicas, ou por entidades que desenvolvam funções materialmente administrativas.⁴⁵¹

Esta possibilidade de impugnar contenciosamente a decorrência do prazo estabelecido para satisfação do pedido, o indeferimento ou a satisfação parcial do mesmo, consubstancia-se, portanto, nos termos do processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, com sede nos artigos 104.º a 108.º do CPTA. O artigo 104.º preceitua que “[q]uando não seja dada integral satisfação a pedidos formulados no exercício do direito à informação procedimental ou do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, o interessado pode requerer a correspondente intimação.”

Este caracteriza-se por ser um processo com natureza urgente, isto porque, o que os interessados que procuram exercer o direito à informação pretendem é apenas um ato interno, consubstanciado no conhecimento do documento ou informação ou obtenção de certidão, e não a prática, por parte da Administração, de um ato administrativo que defina a sua situação jurídica, pelo que a recusa da Administração em aceder a pedidos de informação não pode dar aso a uma ação administrativa comum ou um procedimento cautelar.⁴⁵² Como é referido por Isabel Celeste Fonseca, este meio processual permite aos administrados “não só exercer os direitos fundamentais à informação procedimental e ao acesso aos arquivos e registos administrativos como também (...) solicitar elementos

⁴⁵⁰ Cfr. CARLA AMADO GOMES, “Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado”, in CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES (coord.), *A Trilogia de Aarhus*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015, pp. 88 e 89.

⁴⁵¹ Cfr., id., *Tutela Contenciosa do Ambiente: uma abordagem da jurisprudência nacional*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2019, pp. 10 e 11. A autora chama a atenção para a alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF e para a importância da forma como é conformado o objeto do pedido, fazendo a distinção das situações em que é atacada a validade do ato, ocasião em que o tribunal materialmente competente tem de ser o administrativo, e aquelas em que é o efeito lesivo resultante da atividade autorizada pelo ato que é atacado, caso em que o tribunal competente deverá, em princípio, ser o comum.

⁴⁵² EDGAR VALLES, *Contencioso Administrativo*, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2017, p. 107.

que considerem necessários para instruir um processo ou um recurso administrativo no caso de a Administração não os ter prestado ou ter prestado de forma insuficiente.”⁴⁵³

Enquanto ação urgente, o processo de intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões contempla uma tramitação simples e prazos reduzidos. Igualmente reduzido é o valor de custas deste processo, ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, alínea b) do Regulamento de Custas Processuais (RCP)⁴⁵⁴. Ainda que este valor de custas seja reduzido, há sempre lugar à constituição de mandatário e pagamento de honorários, razão pela qual este processo se mostra, no geral, menos atrativo comparativamente ao recurso à CADA, que é gratuito e dispensa constituição de mandatário. De facto, o mais comum é que o requerente tente a resolução intra administrativa da questão junto da CADA antes de recorrer a um tribunal.⁴⁵⁵ Não obstante, este processo de intimação é um mecanismo do contencioso administrativo decisivo na implementação do regime de acesso à informação ambiental.⁴⁵⁶

A nossa proposta de analisar o papel do juiz como garante do acesso à informação administrativa ambiental passa, em grande medida, por este processo de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, isto porque é maioritariamente mediante este que o juiz se vê adstrito a ajuizar sobre a aplicação deste direito.

Por termos condicionado o nosso tema à figura do juiz na qualidade de juiz funcionalmente europeu, o que procuramos em diante, na análise da jurisprudência nacional portuguesa, é saber se esta resulta de uma interpretação em conformidade e atendendo à jurisprudência do TJUE, que, como sabemos, deve ser tomada em conta pelos tribunais nacionais.

Para o efeito, de seguida, analisamos as Decisões dos órgãos jurisdicionais portugueses que versam sobre o acesso à informação administrativa ambiental, encontradas.

⁴⁵³ ISABEL CELESTE M. FONSECA, *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo*, Lex, Lisboa, 2004, p. 74.

⁴⁵⁴ Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.2008.

⁴⁵⁵ 5.º Relatório de Implementação Nacional da Convenção de Aarhus, 2017, (versão mais extensa), disponível em https://apambiente.pt/_zdata/DPCA/Aarhus/NIR_2017_Portugal_port_FINALcleanv2.pdf, última consulta a 12.01.2021.

⁴⁵⁶ CARLA AMADO GOMES, *Tutela Contenciosa do Ambiente: uma abordagem da jurisprudência nacional*, cit., p. 19.

5. Jurisprudência portuguesa

1) No acórdão n.º 136/2005457, processo n.º 470/02, o Tribunal Constitucional Português (em diante TC), concluiu pela improcedência da inconstitucionalidade imputada aos artigos 10.º, n.º 1, da Lei n.º 65/93, na redação da Lei n.º 8/95, e 13.º, n.º 1 do Decreto-Lei 321/95⁴⁵⁸ mediante confronto com o artigo 268.º n.º 2 da CRP, arguida pela Quercus, Associação Nacional de Conservação da Natureza.⁴⁵⁹ Este acórdão, lavrado em fiscalização concreta da constitucionalidade, veio confirmar duas decisões das instâncias administrativas, nomeadamente, do Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa e do Tribunal Central Administrativo (TCA), no sentido do indeferimento de um pedido de intimação para passagem de certidões formulado pela referida organização ambiental, dirigido ao Primeiro-Ministro, com o intuito deste lhe facultar as certidões da totalidade de um contrato outorgado entre o Estado português e o grupo Wolverine, a fim de a mesma avaliar a incidência ambiental do projeto de implementação de uma unidade industrial em Esposende.

Este acórdão do TC, enquadrado, em termos temporais, em momento posterior à ratificação da Convenção de Aarhus por Portugal, mas antes da entrada em vigor da Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, versou diretamente sobre a questão do acesso à informação ambiental na medida em que a recorrente veio questionar a prevalência de normas protetoras do segredo industrial, de propriedade privada, de liberdade de iniciativa e de propriedade privada dos meios de produção, face ao direito à informação sobre ambiente, isto é, foi um acórdão que teve em destaque o segredo industrial *vs.* a proteção do ambiente.

Nesta resolução, o juiz constitucional português decidiu ser constitucional a restrição do direito fundamental à informação face ao direito ao segredo empresarial e iniciativa privada. O que aconteceu foi que, o TC dispensou a ponderação judicial concreta dos interesses, porque, em lugar disso, baseou-se na dedução de que o legislador ordinário ou a Administração, ao celebrar um contrato de investimento, já tinham optado por atribuir prevalência absoluta ao interesse do particular contraente face ao sigilo das informações relacionadas com o negócio, e, portanto, preferindo o sacrifício total do direito à informação.

⁴⁵⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 136/2005, de 15 de março de 2005, processo n.º 470/02, Relator Paulo Mota Pinto, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

⁴⁵⁸ Decreto-Lei n.º 321/95, de 28.11.1995. Entretanto revogado, este Decreto-Lei estabelecia o regime a que ficava sujeita a realização de operações de investimento estrangeiro em Portugal.

⁴⁵⁹ As disposições invocadas, designadamente o n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 65/93 e o n.º 1 do artigo 13.º, do Decreto-Lei n.º 312/95, dispunham, respetivamente, o seguinte: “[a] Administração pode recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas”, e “[a]s informações relacionadas com operações de investimento estrangeiro não podem ser divulgadas sem autorização escrita dos seus intervenientes, excepto quando susceptíveis de conhecimento público.”

Apesar de ter reconhecido que o n.º 2 do artigo 268.º não limita os fundamentos de restrição do direito de acesso à informação apenas a “matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”, podendo, outras restrições, ser impostas pela necessidade de salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, o TC concluiu prevalecer de forma absoluta a restrição ao direito de informação sobre ambiente, sem atender ao artigo 18.º da CRP e sem acautelar qualquer ponderação dos interesses em causa, mecanismo exigido pelo princípio da proporcionalidade, ao qual é necessário atender quando presente uma colisão entre direitos consagrados constitucionalmente e que pertencem à mesma categoria de direitos fundamentais.

Foi a ausência de uma “casuística ponderação”, já constitucionalmente decretada como exigível em decisões anteriores do TC, como foi o caso do acórdão n.º 254/99⁴⁶⁰, que mereceu dois votos de vencido a esta decisão judicial. De entre esses votos salientamos a declaração de voto do Juiz-Conselheiro Mário José de Araújo Torres, que alegou que a interpretação seguida pelo TC na decisão recorrida “[violava] o princípio da proporcionalidade na restrição ao direito à informação, resultante das disposições conjugadas dos artigos 18.º, n.º 2, e 268.º, n.º 2, da Constituição” e considerou o entendimento seguido pelo TC “constitucionalmente inadmissível”. Transcrevendo as palavras do mesmo: “[n]ão se pode ignorar a importância decisiva que o acesso à informação ambiental tem para o efectivo exercício do direito e dever que a todos incumbe de defender um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado, e do direito dos cidadãos de participação na prevenção e controlo da poluição e na correcta localização das actividades (artigo 66.º, n.ºs 1 e 2, alíneas a) e b), da CRP), com expresse reconhecimento constitucional da legitimidade de intervenção, designadamente pela via da acção popular, das associações de defesa dos interesses em causa (qualidade de vida e preservação do ambiente), sendo avesso a toda a filosofia da defesa dos «interesses difusos» a consideração de que, no caso, bastaria a intervenção da Administração para assegurar a salvaguarda do interesse público.”

A verdade é que, o sentido seguido pelo juiz constitucional português neste acórdão deixou em evidência a dificuldade de aplicação na prática da natureza fundamental que assiste ao direito de acesso à informação ambiental em Portugal. Nesta decisão, o juiz constitucional português concebeu o conteúdo do direito à informação ambiental, como estabelecido pelos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da CRP, “com

⁴⁶⁰ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 254/99, de 4 de maio de 1999, processo n.º 456/97, Relator Sousa e Brito, disponível em www.tribunalconstitucional.pt. Neste acórdão concluiu-se que “[a] reserva de lei do n.º 2 é uma remissão da Constituição para a lei e não uma excepção constitucional a normas constitucionais.” Daqui resulta que o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos não é um direito absoluto, pelo contrário, pode, quando se verifique uma colisão de direitos ou bens constitucionalmente protegidos, ser objeto de restrições, e mesmo de restrições além das conjecturadas no n.º 2 do artigo 268.º da CRP (“(...) sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”).

menor amplitude”⁴⁶¹, tendo ignorado que os direitos de procedimento são uma importante e constitucional garantia dos interessados. Segundo Carla Amado Gomes, o TC revelou, neste acórdão, “uma olímpica indiferença perante o imperativo de protecção antecipativa do ambiente”⁴⁶², uma vez que este relegou a discussão da prevalência do direito ao ambiente sobre direitos da propriedade privada e da livre iniciativa, e a sua constitucionalidade, para o caso de a laboração da empresa em apreço provocar, ou ameaçar provocar, danos ambientais.

Parece-nos evidente que neste acórdão o juiz constitucional português cometeu um erro ao descurar a ponderação casuística dos interesses, exigida pelo princípio da proporcionalidade, consagrado nos artigos 18.º, n.º 2 e 268.º, n.º 2 da CRP, tendo, com isso, olvidado também a necessária conformidade do direito nacional e respetiva interpretação, com o conteúdo da Convenção de Aarhus, à altura já ratificada por Portugal, e com o da Diretiva 2003/4/CE, que a transpôs. Deste modo, esta foi uma decisão que mostrou desconsideração pelo princípio da interpretação conforme às Diretivas e, conseqüentemente, indiferença perante os desígnios quer da Convenção de Aarhus como da Diretiva 2003/4/CE, que, como sabemos, obrigam a uma ponderação do interesse prosseguido pela divulgação com o interesse prosseguido pela recusa de divulgar.

Parece-nos também que este seria um erro ainda mais crasso depois da entrada em vigor da Lei n.º 19/2006 e, mais recentemente, da Lei n.º 26.º/2016, cujos textos vieram reforçar, à luz da Diretiva 2003/4/CE, a importância da existência desta ponderação de interesses, à qual a jurisprudência do TJUE atribui especial importância. Sobre esta jurisprudência, voltamos a fazer referência ao acórdão *Križan e o.*, apenas em jeito de observar as direções opostas em que os tribunais europeu e nacional decidiram, uma vez que, neste acórdão o Tribunal do Luxemburgo decidiu, pelo direito de acesso à decisão de planeamento em causa no processo principal, por reconhecer o importante impacto ambiental a que correspondia a decisão de planeamento urbano sobre a implementação de uma instalação, negando a possibilidade de recusa fundamentada na proteção de um segredo de negócios.

2) No acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 7 de janeiro de 2009, processo n.º 0848/08⁴⁶³, A..., S.A, recorrente, interpôs recurso de revista do acórdão do TCA Sul, de 11 de agosto de 2008 (processo n.º 04090/08).

⁴⁶¹ ANA CELESTE CARVALHO, “Direito à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental: a Convenção de Aarhus”, *cit.*, p. 360.

⁴⁶² CARLA AMADO GOMES, *Anotações Jurisprudenciais Dispersas*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2013, p. 60.

⁴⁶³ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 7 de janeiro de 2009, processo n.º 0848/08, Relator Edmundo Moscoso, disponível em www.dgsi.pt.

Este tribunal de segunda instância, em sede de recurso jurisdicional, havia confirmado a decisão de deferimento por sentença do TAC de Lisboa que, no âmbito de um processo de intimação para prestação de informações e passagem de certidões intentado pela Quercus, com legitimidade para tal, enquanto ONGA, à luz dos n.ºs 1 e 3 da Lei n.º 35/98, tinha intimado a A..., S.A, a prestar, no prazo de 10 dias, as informações solicitadas pela requerente, relativas ao processo de construção e exploração da Barragem do Baixo Sabor.

O TCA Sul, na sua apreciação, negou provimento às alegações da recorrente cuja objeção essencial tinha sido a de que as empresas concessionárias referidas no artigo 3.º, alínea a), subalínea ii), da Lei n.º 19/2006, eram apenas as concessionárias que exerciam poderes de autoridade, isto é, concessionárias que exploravam o domínio público ou exerciam um serviço público, com base em bens dominiais, estando excluídas do dever de prestação de informações as empresas como a A...,S.A, isto é, concessionárias de uso privativo, não integrantes na Administração. No entender do TCA Sul, a recorrente efetuava, desta forma, uma redução da amplitude do conceito em causa, sem que se vislumbrasse qualquer base legal para tal. Isto posto, o TCA Sul atendeu ao facto de o direito de acesso à informação ambiental possuir um regime específico, a Lei n.º 19/2006, especial em relação ao disposto no CPA, razão pela qual o conceito de empresa concessionária deveria ser interpretado tendo em conta a Diretiva 2003/4/CE, que a Lei n.º 19/2006 visava transpor. Dessa análise da noção de “autoridade pública” preceituada na Diretiva 2003/4/CE, este tribunal confirmou que esta Diretiva e a Lei n.º 19/2006 consagravam um direito de acesso à informação sobre ambiente mais amplo do que o previsto no CPA, bastando que a informação fosse detida, designadamente, por uma empresa concessionária e que a informação requerida fosse passível de ser qualificada como informação sobre ambiente, ao abrigo da alínea b), do artigo 3.º, da Lei n.º 19/2006.

Em sede de recurso de revista desta decisão do TCA Sul, o STA decidiu pela improcedência do recurso interposto pela A..., S.A. Este tribunal confirmou que a recorrente, na qualidade de entidade a exercer a atividade de produção de energia elétrica face a contrato de concessão de uso privativo de recursos hídricos do domínio público, como tal, empresa concessionária, era considerada “autoridade pública”, ao abrigo do artigo 3.º, alínea a), subalínea ii) da Lei n.º 19/2006. Tal como o tribunal *a quo*, o STA considerou que a Lei n.º 19/2006 equiparava a “autoridade pública” não só os “institutos públicos”, as “associações públicas”, as “empresas públicas” e as “entidades públicas empresariais”, mas também toda e qualquer “empresa participada” bem como toda e qualquer “empresa concessionária” que prestassem serviços relacionados com o ambiente ou suscetíveis de incidência ambiental, independentemente de pertencerem ou não à administração indireta do poder central,

regional ou local e independentemente de exercerem ou não poderes de autoridade ou funções administrativas públicas. Assim, de acordo com esta interpretação do STA, uma empresa concessionária ou participada que usufruísse de bens ou interesses pertencentes ao domínio público e que prestasse serviços desse tipo, era equiparada a “autoridade pública”, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 19/2006, estando por isso obrigada ao dever de prestar informações sobre ambiente. Mais acrescentou o STA, no sentido de esta ser uma interpretação coerente com o estabelecido na Diretiva 2003/4/CE, que expressamente atribui, no seu considerando 24, a possibilidade de o direito de um Estado-Membro poder manter ou introduzir medidas que assegurem um acesso à informação mais amplo do que aquele previsto por esta.

Deste recurso de revista, quer do recurso de apelação, podemos afirmar que o juiz nacional português acompanhou, e bem, o intuito do juiz europeu de conceber o conceito de “autoridade pública” para efeitos do direito de acesso à informação sobre ambiente de forma ampla, ao que correspondeu uma interpretação da noção de “autoridade pública” inscrita na Lei n.º 19/2006 também ampla. Ao conceber de forma tão lata este sujeito passivo do direito de acesso a informação ambiental, o juiz nacional português assumiu, nesta decisão, um acesso a informação administrativa ambiental amplo, que permitiu à ONGA requerente do pedido de acesso à informação sobre ambiente, o direito de consulta que, eventualmente, a permitiu averiguar sobre potenciais violações de normas ambientais.

3) No acórdão do STA de 12 de maio de 2010, processo n.º 0169/10⁴⁶⁴, foi interposto recurso de revista de um acórdão do TCA Sul que havia confirmado uma sentença do TAF de Lisboa, mantendo o deferimento de um pedido de intimação para prestação de informações, deduzido por A, dirigido ao Ministério da Agricultura. A decisão do TAF de Lisboa havia julgado procedente a pretensão de A de obter as informações constantes de notificações previstas no anexo II do Decreto-Lei n.º 160/2005⁴⁶⁵, de 21 de setembro, (que regula o cultivo de variedades geneticamente modificadas, visando assegurar a sua coexistência com culturas convencionais e com o modo de produção biológico), relativas a 2005, 2006, 2007 e 2008 e respeitantes aos cultivos comerciais em Portugal de milho geneticamente modificado, sendo que a intimação vinculava o ministério demandado a informar A sobre “o modo como, nos modelos de notificação de cultivo de variedades geneticamente modificadas, apresentados relativamente aos anos de 2005 a 2008, inclusive, [haviam sido] preenchidos determinados campos”, como os referentes “à

⁴⁶⁴ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de maio de 2010, processo n.º 0169/10, Relator Madeira Dos Santos, disponível em www.dgsi.pt.

⁴⁶⁵ Decreto-Lei n.º 160/2005, de 21.09.2005.

«organização de agricultores ou Direcção Regional de Agricultura», ao «número de entrada», ao «nome/denominação do agricultor», à «morada», ao «nome, morada da exploração agrícola» à «à acção de formação realizada», ao «número do lote da semente», ao «número de parcelário», à « área a semear ou a plantar» e à indicação da classe FAO no caso de milho”.

Na sua apreciação, o STA identificou três questões da entidade recorrente da revista, às quais respondeu pela seguinte ordem: primeiro averiguou sobre se os serviços do Ministério da Cultura, entidade requerida, tinham competência para informar, consciente de que a falta de competência para informar claudicaria, desde logo, a raiz do problema; em segundo lugar, decidiu sobre se havia dever de informar; para, por fim, discutir o âmbito do cumprimento desse mesmo dever.

Assim, o STA começou por afastar a tese de que o Ministério da Agricultura seria alheio à competência para fornecer as informações solicitadas, considerando o preceito da alínea b), do n.º 3, do artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 160/2005, no qual nada impunha tal exclusividade. Inclusive, o STA considerou que, relativamente aos dados relativos a organismos geneticamente modificados, o facto de o próprio Decreto-Lei n.º 160/2005 legislar no sentido de dever existir uma entidade que proceda à receção, registo e divulgação de dados relacionados com o cultivo de variedades geneticamente modificadas, não obsta a que “outras entidades públicas possam e devam informar os cidadãos, que se lhes dirijam, do que disponham no seu acervo documental”. Ademais, o STA não só considerou que o dever de informar era possível, como ressaltou que este existia deveras, atendendo ao facto de que a Lei n.º 46/2007, artigo 3.º, n.º 1, alínea a), e artigo 14.º, n.º 1, alínea d), e da Lei n.º 19/2006, artigos 11.º, n.º 1 e 12.º, estipulavam que o que revelava no regime de acesso aos documentos administrativos era, como continua a ser, que a informação solicita de encontrasse na posse do órgão ao entidade a quem o requerente se dirigia, o que a entidade recorrente não havia negado. Ou seja, o STA confirmou que o recorrente não se podia escudar em questões de competência para se abster de disponibilizar os dados que possuía.

Posto isto, na segunda *quaestio juris*, o STA determinou que a circunstância de uma autoridades estar, por lei, obrigada à divulgação pública de determinadas informações, como era o caso das Direcções Regionais de Agricultura, de acordo com a alínea b), do n.º 3, do artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 16/2005, “não [afastava] nem [impedia] que um qualquer cidadão, no uso do seu genérico direito de acesso à informação sobre ambiente detida pelas autoridades públicas, [viesse] pedir esclarecimentos complementares e mais detalhados sobre o assunto.” Isto é, ao contrário do que o recorrente tinha afirmado nas suas conclusões da alegação de recurso, o STA considerou não fazer sentido algum que o artigo 6.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 16/2005, se apresentasse como uma regra especial ou

excepcional, revogatória do regime comum, pelo contrário, entendeu-o como um preceito que se inclinava para que a Administração espontaneamente divulgasse os dados relativos às explorações agrícolas do género, e que, por isso, visava estabelecer um inicial e imediato esclarecimento público, que em nada impedia o exercício individual dos direitos à informação. Ao determinar que a promoção imediata de esclarecimento público não obsta a que esse esclarecimento seja incrementado através do exercício individual dos direitos à informação, o STA veio atender a uma distinção entre o dever público de divulgação de informação e o dever de conceder resposta a pedidos de informação dirigidos pelo público e, de igual forma, entre o direito de ser informado de forma passiva e o direito de solicitar essas informações.

A versar sobre a última questão, referente ao âmbito do dever de informação, designadamente, da admissibilidade da divulgação de certos dados relativos aos agricultores que cultivavam variedades geneticamente modificadas, a saber, os que respeitavam ao nome e à morada dos agricultores e os que respeitavam à localização das explorações agrícolas, o STA concluiu que que se referiam ao nome e morada dos agricultores não eram considerados documentos nominativos, para os efeitos dos artigos 3.º, n.º 1, alínea b) e artigo 6.º, n.º 5, da Lei n.º 46/2007, porque “ninguém de bom senso dirá que penetrou na intimidade da vida privada de alguém só porque sabe o seu nome e o local da sua residência”. Pelo exposto, deveria ser admissível o acesso aos documentos continentes desses dados. Mas não foi tudo. O STA, para reforçar esta impossibilidade de negar a informação alvo, atendeu ao artigo 11.º, n.º 7, da Lei n.º 19/2006, preceito que o STA considerou imediatamente relevante nas questões, cujo texto estatuiu que “[o]s fundamentos de indeferimento referidos nas alíneas a), d), f), g) e h) do número anterior [n.º 6 do artigo 11.º da Lei n.º 19/2006] não [podiam] ser invocados quando o pedido de informação [incidissem] sobre emissões para o ambiente”. Este observou que, considerando que os pedidos de informação que incidissem sobre emissões para o ambiente não poderiam ser indeferidos com fundamento na alínea f), do n.º 6, do artigo 11.º, da Lei n.º 19/2006, designadamente, com base na “confidencialidade de dados pessoais ou ficheiros relativos a uma pessoa singular nos termos da legislação aplicável”, e atendendo a que os documento sobre que versava o pedido de informação da recorrida eram desse género, então, verificava-se a impossibilidade de se negar a informação sobre os nomes e as moradas dos agricultores.

Implícito no pedido do recorrente estava a suspeita de que as informações sobre identificação dos agricultores pudessem servir iniciativas extremistas que os atingisse ou aos seus bens, mas o STA, ciente de que a Administração não deve facultar dados que sirvam de suporte a atividades criminosas, esclareceu que o facto do conhecimento dos nomes e moradas dos agricultores assim como dos locais

onde eles cultivam variedades geneticamente modificadas, tornar possíveis ações atentatórias das suas pessoas e bens, não era suficiente para recusar o direito de acesso àqueles dados quando a alegação desses mesmo riscos hipotéticos não assentava em fundamento sólido.

Desta forma, o STA acordou serem improcedentes as conclusões da recorrente, negando a revista e confirmando o acórdão recorrido.

Esta decisão judicial revela o mesmo espírito de favorecimento do acesso a informações ambientais, que constatamos no acórdão imediatamente supramencionado. É possível afirmar que, ao longo da sua apreciação, o STA teve em consideração, como o próprio indica, “a adquirida e prevalecente certeza de que a legislação aplicável encara o acesso aos documentos administrativos, «maxime» no domínio ambiental, como um direito dos cidadãos que só deve ceder em casos contados”. Contudo, gostávamos que o STA tivesse dissertado mais sobre a noção de “informações ambientais”, em especial, sobre em que medida as informações alvo do pedido constituíam informações sobre emissões para ambiente.

Não negamos, todavia, a coerência da interpretação do direito de acesso à informação ambiental, levada a cabo, neste acórdão, pelo juiz português, com o propósito geral de direito de acesso a essas informações, aposto na Convenção de Aarhus e na Diretiva 2003/4/CE, não só relativamente ao objetivo de conceber um direito de acesso a informação sobre ambiente o mais amplo possível, mas também em relação à exigência de as hipóteses de recusa a esse direito deverem ser interpretadas de forma restritiva e de as informações que incidem sobre emissões deverem, em casos específicos, ser divulgadas.

4) No acórdão do TCA Sul de 11 de setembro de 2014, processo n.º 11400/14⁴⁶⁶, a Fenprof, Federação Nacional de Professores, recorreu de sentença do TAC de Lisboa.

A Fenprof havia requerido ao Ministério da Educação e Ciência, acesso à informação imposta pela Lei n.º 2/2011⁴⁶⁷, de 9 de fevereiro, relativa à remoção de amianto em edifícios, instalações e equipamentos públicos. O n.º 1 do artigo 4.º dessa Lei consagrava a existência de uma listagem de edifícios públicos que continham amianto e que deveria ser tornada pública dentro de um determinado prazo, o que não havia, até então, acontecido. Essa listagem era, portanto, o objeto a que a Fenprof desejava aceder, a fim de conhecer as escolas que continham amianto na sua construção e ficar a

⁴⁶⁶ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 11 de setembro de 2014, processo n.º 11400/14, Relatora Cristina Dos Santos, disponível em www.dgsi.pt.

⁴⁶⁷ Lei n.º 2/2011, de 09.02.2011.

conhecer que tipo de informação o Ministério da Educação e Ciência prestaria a quantos trabalhavam ou estudavam nas escolas referenciadas e qual a previsão do prazo de remoção do amianto. Uma vez sem resposta do Ministério em causa, a Fenprof intentou uma intimação para prestação de informações, que foi julgada improcedente pelo TAC de Lisboa, com fundamento na exceção do n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 19/2006, com o seguinte teor: “[q]uando o pedido se refira a procedimentos em curso, a documentos e dados incompletos ou a comunicações internas, o acesso é diferido até à tomada de decisão ou ao arquivamento do processo.”

Em sede de recurso, o TCA Sul concordou que a informação requerida pela Fenprof se enquadrava no contexto de “informação sobre ambiente”, nos termos das sublíneas ii) e vi,) da alínea b), do artigo 3.º, da Lei n.º 19/2006, tendo identificado o princípio de acesso livre subjacente a esta informação, instituído no n.º 1 do artigo 6.º da mesma Lei, de acordo com o qual não era necessário o requerente justificar o interesse no acesso. Posto isto, o TCA Sul considerou a existência de exceções a este livre acesso, situações mediante as quais os pedidos de acesso a informação sobre ambiente podiam ser indeferidos, estabelecidas pelo artigo 11.º da Lei n.º 19/2006, designadamente, “quando os documentos não estejam na posse da entidade pública, se refiram a procedimentos em curso, às relações internacionais, à segurança pública, à defesa nacional, ao segredo de justiça, aos direitos de propriedade intelectual, aos interesses de quem tenha fornecido voluntariamente a informação, à protecção do ambiente ou quando a divulgação possa prejudicar a confidencialidade do processo, informações comerciais ou industriais”.

Neste seguimento, o TCA Sul concordou que a recorrente pretendia aceder a documentos reportados a “processos não concluídos” ou “procedimentos em curso”, de acordo com os artigos 6.º, n.º 3.º da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto e 11.º, n.º 2.º da Lei n.º 19/2006, “referindo-se tais segmentos normativos a processos administrativos no sentido jurídico próprio de «conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo» conforme disposto no artº 1º nº 2 CPA.”

Nesta apreciação, o TCA Sul, proferiu sobre a distinção entre o direito à informação procedimental e o direito à informação não procedimental, preceituados, ao nível do direito ordinário, nos artigos 61.º a 64.º e artigo 65.º, do antigo CPA, respetivamente, (atuais artigos 82.º a 85.º seguintes e artigo 17.º, do (novo) CPA, respetivamente), de base axiológica constitucional disposta no n.º 1 e n.º 2, do artigo 268.º da CRP, respetivamente. Apoiado na doutrina de, entre outros, Sérvulo Correia, o TCA Sul afirmou que estes dois direitos, apesar de partilharem o mesmo propósito de banir o segredo administrativo, diferenciam-se por o direito à informação procedimental ser concebido no quadro

subjetivo e cronológico de um procedimento administrativo concreto e o direito à informação não procedimental existir independentemente de estar em curso qualquer procedimento administrativo.

Uma vez enquadrados os documentos requeridos pela recorrente no âmbito do direito à informação procedimental e tendo a sentença recorrida sido fundamentada no n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 19/2006, de conteúdo restritivo similar ao do artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 46/2007, de aplicação subsidiária, que dispunha que “[o] acesso 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”, o TCA Sul analisou a possibilidade de aplicação do regime do artigo 11.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2006, a procedimentos administrativos pendentes.

Recorrendo ao Parecer da CADA n.º 27/2006⁴⁶⁸, o TCA Sul distinguiu que a menção a “documentos constantes de processos não concluídos” se reportava a processos administrativos, na aceção estatuída no n.º 2 do artigo 1.º do CPA como “conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo”, e que “documento preparatórios de uma decisão”, por outro lado, se referia a documentos que não diziam respeito a atos e formalidades do procedimento administrativo. Mencionou também o TCA Sul, invocando pareceres da CADA, que esta vinha, desde sempre entendendo que este diferimento era uma faculdade da Administração e não um dever jurídico.⁴⁶⁹

O TCA Sul seguiu o entendimento de que “a interpretação em sede de artº 6º nº 3 LADA [Lei n.º 46/2007] [era] inteiramente transponível para efeitos de interpretação do segmento normativo paralelo do artº 11º nº 2 LAIA [Lei n.º 19/2006]”. Isto significou que “em procedimento administrativo pendente [tinha] aplicação o regime do artº 11º nº 2 LAIA, conforme decidido em sentença sob recurso”. Assim, a situação em julgamento integrava um procedimento em curso, que estava ainda a ser desenvolvido pelo Ministério da Educação e Ciência, pelo que, de acordo com n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 19/2006, o acesso requerido pela Fenprof deveria, como concluído anteriormente pelo TAC de Lisboa, ser diferido até à tomada de decisão ou ao arquivamento do processo, ao abrigo do n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º

⁴⁶⁸ Parecer da CADA n.º 27/2006, de 08.03.2006, processo n.º 12/2006.

⁴⁶⁹ Cfr. Pareceres da CADA n.º 21/2005, de 26.01.2005, processo n.º 3161 e n.º 13/2007, de 17.01.2007, processos n.º 488/2006 e 491/2006. Nestes pareceres a CADA defendeu o entendimento de que a moratória prevista para o acesso de documentos preparatórios de decisão ou de documentos inseridos em processos não concluídos, até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano contado da elaboração dos documentos em questão, funciona em benefício da Administração, isto é, esta pode recusar o acesso a documentos nas condições referidas, para se resguardar de intromissões indesejadas no processo decisório.

19/2006. Permitia-se, desta forma, o acesso à informação disponível, mas unicamente após a conclusão das condutas a observar pela Administração previstas na Lei n.º 2/2011.

Tendo, muito do foco do TCA Sul, caído no significado paralelo da Lei n.º 19/2006 com a Lei n.º 46/2007, nomeadamente, do facto de o regime de acesso a documentos administrativos se aplicar subsidiariamente ao regime de acesso à informação ambiental, o facto é que o juiz, neste acórdão, identificou que a informação requerida encaixava na noção de “informação ambiental” e nas regras gerais de direito aplicáveis a esta informação, tendo procedido à interpretação das mesmas e determinado os correspondentes efeitos jurídicos, de forma adequada e coerente com o disposto na Diretiva 2003/4/CE, designadamente, artigo 4.º, n.º 1, alínea e), e da Convenção de Aarhus, cujo texto do artigo 4.º, n.º 3, alínea c), faz referência a “matéria inacabada”.

5) No acórdão do TCA Sul de 4 de outubro de 2018, processo n.º 102/18.7BEFUN⁴⁷⁰, C, Sociedade Imobiliária, S.A, interpôs recurso de sentença do TAF do Funchal. Na sentença recorrida, o TAF do Funchal havia julgado improcedente o pedido de intimação para prestação de informações, formulado pela recorrente, no âmbito de um procedimento de revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), relativo à Cópia da Carta de Riscos do Plano Municipal de Emergência (PME), incluindo a atualização feita em 2016 e aos estudos e relatórios que a acompanhavam.

A recorrente veio argumentar que o exercício do direito à informação que pretendia fazer valer reconduzia-se ao procedimento de revisão do PDM do Município do Funchal, no seu entendimento, já concluído, pelo que estaria em causa o direito à informação não procedimental ou princípio do arquivo aberto, consagrado no artigo 268.º, n.º 2, da CRP, e regulado pela Lei n.º 26/2016. Além disso, a recorrente considerou também que nenhum dos documentos entregues pela entidade demandada, designadamente, a Câmara Municipal do Funchal, constituía o documento em falta solicitado, divulgação que a entidade demandada tinha alegado como reservada ao abrigo do n.º 2 do artigo 10.º da Resolução n.º 25/2008⁴⁷¹, de 18 de julho, da Comissão Nacional de Proteção Civil (CNPC). No entender da recorrente, esta legislação já tinha sido revogada pelo artigo 2.º da Resolução n.º 30/2015⁴⁷², de 7 de maio, pelo que tal significava também que não só a Câmara Municipal do Funchal tinha invocado legislação revogada, como o TAF do Funchal havia laborado em erro na aplicação da lei ao considerar reservado o conteúdo da Carta de Riscos alvo do pedido. Por considerar que nada na Resolução n.º

⁴⁷⁰ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 4 de outubro de 2018, processo n.º 102/18.7BEFUN, Relatora Sofia David, disponível em www.dgsi.pt.

⁴⁷¹ Resolução n.º 25/2008, de 18.07.2008.

⁴⁷² Resolução n.º 30/2015, de 07.05.2015.

30/2015, nem noutra legislação, levavam a crer que se tratava de conteúdo reservado, a entidade recorrente insistiu no pedido de intimação para entrega das informações. Nestes termos, a recorrente veio, em sede de recurso, acusar o TAF do Funchal de não ter feito a melhor aplicação do direito aos factos, de incorrer em erro de julgamento e de ter violado o artigo 6.º da Resolução n.º 30/2015, os artigos 82.º a 85.º do CPA, a Lei n.º 26/2016 e o artigo 268.º, n.º 2 da CRP, entendendo que o seu pedido deveria proceder na totalidade.

Perante tais alegações, o tribunal de apelação observou que à data da apresentação, na Câmara Municipal do Funchal, do requerimento que deu mote aos autos, estava em questão “um requerimento apresentado aquando da discussão da revisão do PDMF [Plano Diretor Municipal do Funchal], ao abrigo da informação procedimental e não qualquer outro apresentado já no âmbito do arquivo aberto”, pelo que, o que se discutia, na sentença recorrida, era um procedimento em curso. A este propósito, o TCA Sul fez menção à distinção entre o princípio do arquivo aberto ou da administração aberta, presente no artigo 17.º do CPA e no artigo 2.º e 5.º da Lei n.º 26/2016, que conforma toda a atividade da Administração, consagrado no artigo 268.º, n.º 2 da CRP, e o direito à informação procedimental, reconhecido no artigo 268.º, n.º 1 da CRP e nos artigos 82.º e seguintes do CPA.

Desta feita, a recorrente “seria um terceiro interessado frente a um procedimento em curso”, pelo que, enquanto o procedimento não terminasse e por consequência ficasse abrangido pelo arquivo aberto, o acesso à informação procedimental pela recorrente, dependeria da existência de um prévio requerimento e da aferição da sua legitimidade face ao interesse legítimo que alegasse. Assim, o TCA Sul confirmou a decisão recorrida na parte em que o TAF do Funchal havia enquadrado o direito da autora na informação procedimental.

O mesmo não sucedeu com as restantes alegações levadas a cabo pelo recorrente, uma vez que o TCA Sul entendeu aplicar-se ao caso em apreço a Resolução n.º 30/2015, revogatória da Resolução n.º 25/2008, esta última tendo servido de base para o argumento esgrimido pela Câmara do Funchal de que se tratava de informação reservada. Consequentemente, em observância da Resolução n.º 30/2015, o tribunal de recurso concluiu que de tal legislação não constava “nenhuma classificação da informação relativa à identificação, à tipologia ou às formas de prevenir e mitigar os riscos como sendo de carácter reservado.” Destarte, a informação requerida não podia ser negada com base no argumento de que se tratava de informação reservada nos termos em que a recorrida havia considerado.

O TCA Sul considerou, por outro lado, “a possibilidade de restrição aos documentos administrativos” concedida pelo artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, nomeadamente o n.º 1, cujo texto dispõe o seguinte: “[o]s documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como

podendo pôr em risco interesses fundamentais do Estado ficam sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário, através de classificação operada através do regime do segredo de Estado ou por outros regimes legais relativos à informação classificada.” Contudo, o TCA Sul “não [vislumbrou] nenhum interesse a proteger com a não divulgação da informação requerida”, uma vez que, “o que se [visava] conhecer não [colocava] em risco interesses fundamentais do Estado e não [vinha] identificado como matéria reservada nem no PDMF, nem na Carta de Riscos do PME, nem na Resolução n.º 30/2015, de 07-05, da CNPC.” Nem mesmo a objeção proferida pela Câmara Municipal do Funchal, de que a informação requerida alegadamente continha dados nominativos, singrou, “[i]sto porque, face ao instituído no art.º 6.º, n.º 5, a[ll]. b), da [Lei n.º 26/2016], ter-se-ia sempre que considerar que o Recorrente tinha um interesse directo, pessoal, legítimo e suficientemente relevante na informação pretendida.”

Ou seja, o STA Sul considerou que a informação requerida não estava sujeita a segredo ou reserva, como tinha alegado a Câmara Municipal do Funchal, pelo que a decisão recorrida na parte em que o TAF do Funchal tinha julgado improcedente o pedido de informações formulado nos pontos 10) e 11) do requerimento para pedido de informações, (designadamente, versão da proposta e proposta final de PDM submetida em discussão pública, com o respetivo regulamento, plantas de ordenamento, plantas de condicionantes e carta de riscos, bem como estudos e relatórios que a acompanhavam), deveria ser revogado. Além disso, o STA Sul reforçou a necessidade de procedência do acesso à Carta de Riscos, incluindo a atualização feita em 2016 e os estudos e relatórios que a acompanhavam, pois, considerando que aquela Carta de Riscos integrava o PDMF, por força da remissão de artigo 69º, n.º 1, alínea c), do mesmo, e que se relacionava com matéria relativa ao ambiente, essa informação cairia no regime previsto nos artigos 3.º, n.º 1, alínea e), subalíneas i), iii), e iv), artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, alíneas b), c), g) e n.º 4, e artigo 17.º, alíneas c) e d), da Lei n.º 26/2016, sendo, nessa medida “uma informação que o legislador quis que fosse (na medida do possível) pública, ou publicitada de forma progressiva”.

Isto significa que o TCA Sul considerou a informação requerida no acórdão em análise relacionada com matéria relativa ao ambiente. Tal levou-o a concluir que “para além da informação requerida não estar sujeita a segredo ou reserva, será até uma informação que o legislador indica como a publicar ou a disponibilizar a um máximo de público, pois trata-se de informação relativa ao ambiente, a proteger não apenas pelas entidades públicas, mas também por todos os particulares interessados.”

Do exposto, o TCA Sul acordou conceder provimento ao recurso interposto e julgar procedente o pedido de informação formulado pelo requerente relativamente à cópia da Carta de Riscos do PME, incluindo a atualização feita em 2016 e aos estudos e relatórios que a acompanhavam.

Este é mais um exemplo em que a intimação judicial para consulta de documentos foi utilizada com sucesso, visto que o TCA Sul qualificou a informação requerida como de interesse público em geral e, conseqüentemente, sujeita a divulgação, tendo, com isso, revogado a decisão de primeira instância, levada a cabo pelo TAF do Funchal, que tinha acolhido a argumentação de que tal informação seria reservada.

No geral, desta pequena amostra jurisprudencial, podemos afirmar a existência de um espírito de favorecimento do acesso a informações administrativas ambientais subjacente às decisões do juiz português. No entanto, cumpre referir algumas insuficiências.

Desde já, frisamos que a reduzida jurisprudência portuguesa aqui apresentada não surgiu de falta de vontade da nossa parte em ir mais longe, mas da falta de decisões que se debruçam sobre este assunto. Das decisões judiciais aqui identificadas, apenas os acórdãos do STA, processo n.º 0848/08, de 7 de janeiro de 2009 e processo n.º 0169/10, contém referências expressas à Diretiva 2003/4/CE. Nenhuma referência expressa à Convenção de Aarhus foi encontrada em todas as decisões analisadas. Isto leva-nos a crer que a Convenção de Aarhus é pouco conhecida em Portugal, não só pelos cidadãos no geral, mas também pela comunidade jurídica⁴⁷³, nomeadamente, o juiz.

Sabemos que, na medida em que os conceitos que enformam o direito de acesso à informação ambiental em Portugal, como sejam o de “informação ambiental” ou o de sujeitos adstritos ao dever de fornecer a informação ambiental, decorrem de normas que resultam de obrigações de direito da UE, estes devem ser interpretados em conformidade e atendendo à jurisprudência do TJUE, o que deve ser tido em conta quer pela CADA como pelos tribunais nacionais. O que vimos do acórdão do TC n.º 136/2005 é que o juiz nacional começa por não acompanhar a jurisprudência do TJUE.

O mesmo não podemos dizer do acórdão do STA, processo n.º 0848/08, em que o juiz fez uma interpretação devida do conceito de “autoridade pública” adstrita ao dever de divulgação de informações sobre ambiente para efeitos da Lei n. 19/2006. Fê-lo à luz da letra da Diretiva 2003/4/CE, reconhecendo à noção de “autoridade pública” nos termos da Lei n.º 19/2006 o caráter amplo que o diploma europeu estatui e que a jurisprudência do TJUE perfilha, escudando-se também na possibilidade, prevista na Diretiva 2003/4/CE, do direito português, enquanto direito de um Estado-Membro, poder manter ou introduzir medidas que assegurem um acesso à informação mais amplo do que o previsto nesta Diretiva.

⁴⁷³ Cfr. ANA CELESTE CARVALHO, “Direito à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental: a Convenção de Aarhus”, *cit.*, p. 362

À exceção do acórdão do TC supracitado, em que o juiz constitucional descurou a necessidade de ponderação casuística dos interesses, exigida pelo princípio da proporcionalidade, tendo, com isso, se mostrado indiferente ao disposto na Convenção de Aarhus e na Diretiva 2003/4/CE, e da decisão do TAF do Funchal, recorrida no acórdão do TCA Sul, processo n.º 102/18.7BEFUN, em que este tribunal de primeira instância acolheu, de forma errada, argumentação no sentido de informação ambiental ser reservada, no geral, podemos afirmar que o juiz português tem atendido ao direito de acesso à informação ambiental e as suas decisões têm pendido, mediante a aplicação adequada das regras gerais de direito aplicáveis a esta informação, para a divulgação destas informações.

No entanto, não podemos deixar de reparar que a maioria das vezes, o juiz baseia-se numa alusão breve à necessidade de as informações ambientais deverem ser, a princípio, divulgadas de forma progressiva, o que reflete o seu pouco conhecimento da jurisprudência europeia que esclarece este direito preceituado na Diretiva 2003/4/CE, nomeadamente, o desenvolvimento jurisprudencial dos conceitos desta Diretiva levado a cabo por este tribunal. O que pretendemos dizer é que o juiz português podia elevar as suas decisões sobre acesso a informação ambiental ao desenvolver os conceitos que enformam este direito, à luz da Diretiva 2003/4/CE e da Convenção de Aarhus, contribuindo, desta forma, para robustecer o seu papel de garante deste acesso. Isto mostra que, o juiz português, na qualidade de juiz funcionalmente europeu, enquanto garante do acesso à informação administrativa ambiental, assume um papel que pode ser melhorado.

CONCLUSÕES

Cumpramos frisar que quando escolhemos a temática do direito de acesso à informação ambiental estávamos cientes da sua magnitude e da necessidade de um estudo exaustivo para a apresentarmos como devido. Porém, o principal objetivo que nos guiou neste trabalho não foi o de dissecar cada aspeto do direito de acesso à informação administrativa ambiental. Desde já, porque condicionámos o nosso explorar à intenção de descobrir sobre a forma como o juiz tem garantido a existência do direito de acesso à informação administrativa ambiental em Portugal. Na verdade, o circunscrever do tema foi maior do que aparenta: na informação administrativa focámos uma mais específica, a informação ambiental, e o juiz de que tratámos não foi um qualquer, foi o juiz português, na qualidade de juiz funcionalmente europeu, isto é, de aplicador de direito da União.

Em razão disso, e porque esta é uma investigação que se insere no âmbito do Mestrado em Direito da União Europeia, não a condicionámos a um só nível de proteção, ao invés, fomos ambiciosos e procurámos ajuizar sobre a conformidade entre: o domínio internacional, onde se insere a Convenção de Aarhus; a esfera regional conformada pela União Europeia, onde se encaixa a Diretiva 2003/4/CE; e, finalmente, o que não poderia deixar de ser, o nível nacional, encabeçado, atualmente, pela Lei n.º 26/2016. Isto significou enquadrarmos Portugal enquanto Estado-Membro da União Europeia e, naturalmente, atendermos à jurisprudência do TJUE.

Diríamos que o principal objetivo que guiou a presente dissertação foi, na realidade, o de conhecer e dar a conhecer o estado e a importância do direito de acesso à informação administrativa ambiental em Portugal, em que o veículo utilizado foi o labor do juiz português, para tentarmos compreender e ajudar a compreender o seu papel enquanto aliado na efetivação deste direito e o seu contributo para a proteção do ambiente. Para isso, só nos fez sentido que partíssemos da legislação existente para então averiguarmos sobre a sua aplicação. Por essa razão, admitimos talvez falhar na componente da inovação, uma vez que as nossas observações basearam-se, em larga medida, numa análise da interpretação da legislação existente por parte do juiz europeu e pelo juiz português, planos em que procurámos sempre adotar uma postura neutra, no sentido de não “tomarmos as dores” de só um dos lados, isto é, evitando cair no erro de nos apropriarmos de uma posição tendencial a proteger mais os particulares em detrimento da Administração, ou vice-versa.

Sem negarmos lacunas e a presença de um discurso fortemente expositivo, esta nossa reflexão em torno do papel do juiz como garante do acesso à informação administrativa ambiental, procurou ser um reflexo do estudo até agora existente, um levantamento da situação atual e quiçá uma base para reflexões futuras sobre esta matéria. Desta forma, assumimos não fechar a porta à introdução de novas

e melhoradas interpretações e soluções legais que efetivem este direito e, por essa razão, optamos por não fazer destas Conclusões palavras finais que poderiam indiciar que este tema se esgota no que dizemos, em vez disso, optamos por discorrer algumas apreciações, em jeito conclusivo, para darmos conta do que aqui se tratou e do que daqui se leva.

O juiz português, em oposição ao juiz europeu, não priva muito com o direito de acesso à informação administrativa ambiental. A aplicação da Convenção de Aarhus no espaço internacional e europeu é significativa, sendo a sua elevada expressividade manifesta nos vários instrumentos de normação emitidos pelas instituições europeias e no especial contributo que as decisões do TJUE assumem para a interpretação da Convenção de Aarhus e dos diplomas que a transpõem, nomeadamente, da Diretiva 2003/4/CE. Em contrapartida, em Portugal, a jurisprudência que versa sobre a matéria regulada na Convenção de Aarhus ou que a tenha aplicado é quase irrisória. Na verdade, arriscamo-nos a afirmar que a Convenção de Aarhus é praticamente desconhecida em Portugal.

A Convenção de Aarhus, como fonte paramétrica de mínimos, permite aos Estados Parte ir para além dos parâmetros de densificação do direito de acesso à informação sobre ambiente que esta apresenta, e, enquanto instrumento em evolução e de constante avanço aplicativo, pode ser aperfeiçoado. Portugal está duplamente vinculado a esta Convenção, através de uma obrigação direta de cumprimento decorrente do direito internacional, e através de uma obrigação indireta, enquanto Estado-Membro, pelo dever geral de respeito ao direito da União.

Longe de termos esgotado o universo da jurisprudência europeia que versa sobre a informação sobre ambiente, o que encontrámos em comum a todas as decisões do TJUE aqui apresentadas, foi um intuito de fomento do direito de acesso à informação sobre ambiente nos Estados-Membros da União Europeia. Um direito que, quer o legislador internacional como o legislador europeu, projetaram enformado pelos conceitos de “público”, “autoridade pública” e “informação sobre ambiente”, com sentidos latos, ao que corresponde uma intenção de conceber este direito com um sentido o mais amplo possível.

O TJUE reconheceu a vontade do legislador europeu em assegurar a compatibilidade do Direito da UE com o disposto na Convenção de Aarhus. É esta necessidade de se aferir o que é preceituado na Diretiva 2003/4/CE à luz das disposições de Aarhus, que guia muitas das interpretações levadas a cabo pelo TJUE. Quer seja a apenas confirmar a letra da lei da Diretiva 2003/4/CE ou a esclarecer os conceitos desta, as interpretações do TJUE são de grande relevo no estabelecer deste direito nos Estados-Membros da União Europeia. Todavia, consideramos que o grande desafio do TJUE recai no delimitar das situações em que a lei permite, num elenco taxativo, a recusa de acesso a este direito. É na

ponderação casuística do interesse prosseguido pela divulgação com o interesse prosseguido pela recusa de divulgar que recai o desafio do aplicador da lei e, é por isso também, que a interpretação dos interesses de recusa é o que mais exige do labor interpretativo do TJUE. O juiz europeu determina que os fundamentos de recusa devem ser interpretados restritivamente, tendo em conta o interesse que representa para o público a divulgação da informação e que, em cada caso concreto, se faça uma ponderação do interesse público prosseguido pela divulgação e do interesse prosseguido pela recusa de divulgar. Neste contexto, especial atenção é dada às informações sobre emissões para o ambiente, cuja divulgação, em princípio, prevalece, o que se justifica pelo interesse acrescido do público em ficar a conhecer e a oportunidade que a este deve assistir de compreender, de forma razoável, em que medida o ambiente é suscetível de ser afetado por essas emissões. Não obstante, ainda que determinada informação sobre ambiente esteja sujeita a restrições de acesso, toda a jurisprudência do TJUE incentiva a que a informação solicitada seja parcialmente disponibilizada sempre que seja possível expurgar a informação reservada e afirma a necessidade de resposta fundamentada ao requerente nesses casos de recusa, quer seja essa recusa total ou parcial.

Ao apoiar a interpretação restritiva das limitações previstas pela legislação, o juiz europeu procura resguardar o direito de acesso à informação sobre ambiente e evitar a discricionariedade. No geral, a jurisprudência do TJUE revela uma preocupação com a efetividade da legislação relativa ao acesso à informação sobre ambiente e assevera continuamente a necessidade de esta existir.

Em contrapartida, a jurisprudência portuguesa relativa a esta matéria é escassa. Isto poderia ser o reflexo de um direito de acesso à informação administrativa ambiental facilmente efetivado, em que todos os que pretendem, o conseguem fazer valer, sem resistência por parte de quem detém ou tem na sua posse essa informação, no entanto, não nos parece que seja essa a razão para esta diminuta expressão.

Uma melhor hipótese traduz-se na existência da CADA, entidade pré-contenciosa, de carácter gratuito, cujos pareceres têm dissipado dúvidas e ajudado de forma significativa, na clareza e transparência da atuação público-administrativa. De facto, no relatório de atividade da CADA do ano de 2019⁴⁷⁴ (25.º relatório) o descritor “informação ambiental” conta com oito pareceres emitidos, sendo este número, superior ao número de decisões judiciais sobre esta matéria preferidas pelos tribunais portugueses nos últimos anos. Porém, não esqueçamos que o motor do acesso à informação administrativa é sempre exterior à CADA. E, de igual forma, assim como é à comunidade que cabe aproveitar este instrumento, fazendo uso do seu direito de queixa, é também à comunidade que cabe

⁴⁷⁴ Atividade da CADA no ano de 2019, 25.º relatório, disponível <https://www.cada.pt/arquivo/phplcUz8k.pdf>, última consulta a 12.01.2021.

fazer uso dos meios de tutela jurisdicionais para fazer valer, quando necessário, o seu direito de acesso à informação administrativa ambiental.

O mesmo relatório da CADA menciona que a demanda por documentação ambiental ou com ela relacionada, contou, naquele período, com pouca dispersão de requerente, isto é, as queixas recebidas partiram quase exclusivamente da mesma associação. Isto leva-nos a identificar o problema a montante, designadamente, na reduzida participação cívica e numa intervenção que fica quase exclusivamente remetida às ONGA. Ainda que, de acordo com o mesmo relatório, esta tenha sido uma das áreas que contou com mais finalização de processos, sem parecer, em razão de, entretanto, ser facultada a informação solicitada.

Partindo destas insuficiências, poderíamos apenas contar com o facto de o juiz português, nos poucos litígios que lhe chega, demonstrar um conhecimento cabal dos instrumentos que preceituam o direito de acesso à informação ambiental, não só do conteúdo vertido na Lei de acesso à informação ambiental em vigor no ordenamento nacional, mas da legislação que esta transpõe, designadamente, a Diretiva 2003/4/CE e a Convenção de Aarhus.

Ainda que não se possa apontar incompatibilidades com a Diretiva 2003/4/CE à aplicação, por parte do juiz português, da Lei de acesso à informação ambiental em vigor, o facto é que, na generalidade, este juiz tem ficado aquém na sua contribuição para o desenvolvimento dos conceitos que enformam este direito. Apenas no acórdão do STA, processo n.º 0848/08, no qual se averiguou sobre a natureza da entidade detentora da informação ambiental, o juiz português mostrou conhecer a jurisprudência europeia sobre esta matéria, tendo estabelecido uma interpretação ampla do conceito de “autoridade pública” para efeitos da Lei n.º 19/2006 que foi para além do que o Direito Administrativo nacional clássico interpretaria como incluído na definição de autoridades públicas. Deste modo, o juiz reconheceu o carácter de fonte paramétrica que assiste à Diretiva 2003/4/CE e que permite que Portugal faça uma interpretação mais ampla dos conceitos nela preceituados.

Entende-se que os três níveis de proteção do direito de acesso à informação ambiental, a Convenção de Aarhus, a Diretiva 2003/4/CE e a Lei n.º 26/2016, são conciliáveis porque os seus textos são, em larga medida, coincidentes. E por isso, na medida de uma adequada transposição da Diretiva 2003/4/CE, podemos dizer que o juiz português, ao aplicar a lei portuguesa, aplica também adequadamente o direito europeu. Todavia, o juiz português não reconhece, de forma expressa, a existência da Convenção de Aarhus e segue sem a referenciar nas suas decisões.

Nesta medida, consideramos o papel do juiz português satisfatório enquanto garante do acesso à informação sobre ambiente, na medida em que este faz uma aplicação da Lei à luz do propósito de

divulgação subjacente ao direito de acesso à informação sobre ambiente preconizado quer pela Convenção de Aarhus como pela Diretiva 2003/4/CE, mas consideramos que o seu papel poderia ser melhorado e elevado, se as suas decisões que recaem sobre o acesso a este tipo de informação, fossem acompanhadas de um maior desenvolvimento dos conceitos que enformam a lei de acesso, e consequentemente contribuíssem para uma maior aproximação destes instrumentos normativos à comunidade.

Creemos que o futuro do direito de acesso à informação administrativa ambiental é aquele para o qual a atuação do juiz nos tem preparado. Quer o juiz europeu, com o gradual fomento deste direito e a amplitude que lhe atribuí, quer o juiz nacional, que segue o mesmo intuito de amplitude deste direito e larga abrangência dos deveres decorrentes. Mas falarmos em futuro significa também entendermos que o desenvolvimento deste direito de acesso pelos tribunais nacionais é um labor em progresso.

O problema do direito de acesso à informação ambiental não reside na falta de legislação, esta existe e podemos afirmar que está engendrada para um acesso amplo e imbuído de princípios. O problema está na inexistência de conceitos desenvolvidos e na falta de implementação desta legislação. Esta falta manifesta-se na vontade dos sujeitos, isto é, numa insuficiência a montante materializada na parca participação cívica e numa recusa deste direito de acesso, por vezes abusiva, por parte da Administração Pública, e no sancionamento e fiscalização das condutas, vertente na qual inserimos o papel do juiz como garante do acesso à informação ambiental e que identificamos como um papel que pode e deve ser otimizado, a começar pelo possível desenvolvimento jurisprudencial de conceitos.

Por todas estas razões, terminamos em jeito de apelo. É necessário asseverar continuamente a necessidade e importância do acesso à informação ambiental, enquanto forma de proteção antecipatória do ambiente. É importante que este direito/dever seja alvo de discussão e desenvolvimento e é em prol deste desenvolvimento, que o juiz, no contexto do seu poder-dever de exercício da atividade jurisdicional e enquanto juiz funcionalmente europeu, tem de continuar a melhorar o seu contributo, acompanhando a jurisprudência europeia e aprimorando o seu conhecimento sobre a Convenção de Aarhus.

Quando iniciámos esta investigação, estávamos longe de imaginar a conjuntura pandémica em que nos iríamos encontrar, mas também esta ocasião reflete a necessidade da existência de um direito de acesso à informação administrativa ambiental efetivo. Em frases que podiam facilmente descrever a atualidade, Mia Couto escreveu que “[n]unca o nosso mundo teve ao seu dispor tanta comunicação. E nunca foi tão dramática a nossa solidão. Nunca houve tanta estrada. E nunca nos visitamos tão pouco.”⁴⁷⁵ À semelhança, escrevemos nós, por fim, que nunca o nosso mundo teve ao seu dispor tanta legislação

⁴⁷⁵ MIA COUTO, *E se Obama fosse africano? Interintervencões*, 3ª edição, Editorial Caminho, 2009, p. 16.

relativa ao acesso à informação ambiental. E nunca foi tão dramática a sua falta de implementação. Nunca houve tanta informação ambiental. E nunca soubemos tão pouco o que fazer para chegar a ela. E o que fazer com ela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO GOMES, Carla, “Direito Administrativo do Ambiente”, in PAULO OTERO e PEDRO GONÇALVES (coord), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, vol. I, Almedina, 2009, pp. 159-279.

AMADO GOMES, Carla, “Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado”, in CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES (coord.), *A Trilogia de Aarhus*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015, pp. 75-99.

AMADO GOMES, Carla, *Anotações Jurisprudenciais Dispersas*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2013.

AMADO GOMES, Carla, *As operações materiais administrativas e o Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 1999.

AMADO GOMES, Carla, *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*, AAFDL, Lisboa, 2018.

AMADO GOMES, Carla, e ANTUNES, Tiago, “O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada”, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 5, 2010, pp. 1-23.

AMADO GOMES, Carla, *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, AAFDL, Lisboa, 2005.

AMADO GOMES, Carla, *Tutela Contenciosa do Ambiente: uma abordagem da jurisprudência nacional*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2019.

ARAGÃO, Alexandra, “Artigo 37º - Proteção do ambiente”, in ALESSANDRA SILVEIRA e MARIANA CANOTILHO (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: comentada*, Almedina, Coimbra, 2013.

CARVALHO, Ana Celeste, “Direito à Informação, Participação do Público e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental: a Convenção de Aarhus”, in ANA CELESTE CARVALHO (org.), *Direito Administrativo*, Plano de Formação Contínua de 2012-2013, Centro de Estudos Judiciários, 2014, disponível em www.cej.mj.pt, pp. 323-362.

CASADO CASADO, Lucía, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 90-157.

COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, 2ª edição, 2014, versão em inglês, disponível em https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

COUTO, Mia, *E se Obama fosse africano? Interinvenções*, 3ª edição, Editorial Caminho, 2009.

D. SACHS, Jeffrey, *A era do desenvolvimento sustentável*, Actual Editora, Lisboa, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La Transparencia Administrativa en Portugal. Una referencia para el Derecho Administrativo español”, in *Revista de Administración Pública*, n.º 163, 2004, pp. 431-463.

FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, “Transparência em Matéria de Ambiente”, in SUZANA TAVARES DA SILVA (coord.), *Desafios Actuais em Matéria de Sustentabilidade Ambiental e Energética*, Instituto Jurídico Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015, pp. 167-190.

GALERA RODRIGO, Susana, “La aplicación del Convenio de Aarhus en el contencioso climático: el acceso a la información sobre emisiones”, in EVA BLASCO HEDO (coord.), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º especial 102/2, CIEMAT, Madrid, 2020, pp. 577-595.

GLÓRIA GARCIA, Maria da, *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim (coord.) et al., *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, Lisboa, 1998.

GONÇALVES, José Renato, “Direito de Acesso aos Documentos Administrativos”, in VÁRIOS, *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. 2, Coimbra Editora, 2001, pp. 193-220.

KLÖPFER, Michael, *Umweltrecht*, 3ª edição, editora C. H. Beck, Munique, 2004.

KRÄMER, Ludwig, “Citizens’ rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention”, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018, pp. 1-26.

KRÄMER, Ludwig, “The Aarhus Convention and EU law”, in CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES (coord.), *A Trilogia de Aarhus*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015, pp. 3-28.

LANCEIRO, Rui, “O direito de acesso à informação ambiental em Portugal: alguns problemas”, in CARLA AMADO GOMES e TIAGO ANTUNES (coord.), *A Trilogia de Aarhus*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015, 30-60.

LANCEIRO, Rui, “The Review of Compliance with the Aarhus Convention of the European Union”, in EDOARDO CHITI e BERNARDO GIORGIO MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, Springer – Verlag Berlin Heidelberg, 2011, pp. 359-382.

M. FONSECA, Isabel Celeste, *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo*, Lex, Lisboa, 2004.

MADEIRA FROUFE, Pedro e CAMELO GOMES, José, “Mercado Interno e Concorrência” in ALESSANDRA SILVEIRA, MARIANA CANOTILHO e PEDRO MADEIRA FROUFE (coord.), *Direito da União Europeia: Elementos de Direito e Políticas da União*, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 449 e ss.

OLIVER, Peter, “Access to information and to justice in EU environmental Law: The Aarhus Convention”, in *Fordham International Law Journal*, vol. 36, n.º 5, 2013, pp. 1422-1470.

PEREZ FERNANDES, Sophie, “Do que o jurídico faz para a proteção do ambiente ao que a proteção do ambiente faz para o jurídico – considerações em clima de metamorfose no quadro jurídico europeu”, in *e-Pública*, vol. 4, n.º 3, 2018, pp. 117-143.

PEREZ FERNANDES, Sophie, *O papel do juiz nacional na responsabilidade do Estado-legislador por violação do Direito da União Europeia – o caso português*, Dissertação de Mestrado da Universidade do Minho, 2011.

PRATAS, Sérgio, *A (nova) Lei de acesso aos documentos administrativos*, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2018.

PRIEUR, Michel, “La Convention d’Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale”, in *Revue juridique de l’Environnement*, número especial, 1999, disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1999_hos_24_1_3592, pp. 9-29.

PRIEUR, Michel, *Droit de l’environnement*, 6.ª edição, Dalloz, 2011.

QUADROS, Fausto de, *Direito da União Europeia: direito constitucional e administrativo da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2008.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018, pp. 1-58.

REIS CONDESSO, Fernando dos, *Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2001.

REIS CONDESSO, Fernando dos, *Direito do Ambiente. Ambiente e Território. Urbanismo e Reabilitação*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2017.

SIKORA, Alicja, “The principle of a high level of environmental protection as a source of enforceable rights”, in *Cahiers de droit européen*, vol. 52, n.º 1, 2016, pp. 399-418.

SILVA SAMPAIO, Izabel Cristina da, “Informação Ambiental: A Convenção de Aarhus e seu Contributo no Âmbito da União Europeia”, in *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, vol. 2, n.º 12, 2013, pp. 14233-14298.

SILVEIRA, Alessandra, *Princípios de Direito da União Europeia. Doutrina e Jurisprudência*, 2.ª edição, Quid Juris, Lisboa, 2011.

THIEFFRY, Patrick, *Manuel de droit européen de l'environnement*, 2ª edição, Bruylant, 2017.

THUNDBERG, Greta, “The disarming case to act right now on climate change”, in *TEDxStockholm*, 2018, disponível em https://www.ted.com/talks/greta_thunberg_the_disarming_case_to_act_right_now_on_climate

VALLES, Edgar, *Contencioso Administrativo*, Edições Almedina S.A., Coimbra, 2017.

VERDURE, Christophe, “La protection de l'environnement à la suite du Traité de Lisbonne: quelles conséquences liées à la consécration du principe de cohérence?” in *Cahiers de droit européen*, n.º 2, 2017, pp. 467-495.

JURISPRUDÊNCIA

- Do Tribunal de Justiça da União Europeia, disponível em <https://curia.europa.eu>:

Acórdão de 10 de outubro de 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745.

Acórdão de 12 de junho de 2003, *Glawischnig*, C-316/01, EU:C:2003:343.

Acórdão de 13 de março de 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163.

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

Acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.*, C-416/10, EU:C:2013:8.

Acórdão de 16 de abril de 2015, *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:231.

Acórdão de 16 de dezembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, C-266/09, EU:C:2010:779.

Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, *Solvay e o.*, C-182/10, EU:C:2012:82.

Acórdão de 17 de junho de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, C-321/96, EU:C:1998:300.

Acórdão de 18 de janeiro de 1984, *Ekro*, C-327/82, EU:C:1984:11.

Acórdão de 18 de julho de 2013, *Deutsche Umwelthilfe*, C-515/11, EU:C:2013:523.

Acórdão de 19 de dezembro de 2000, *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:468.

Acórdão de 19 de dezembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853.

Acórdão de 19 de março de 2002, *Comissão/Irlanda*, C-13/00, EU:C:2002:184.

Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Ville de Lyon*, C-524/09, EU:C:2010:822.

Acórdão de 22 de julho de 1990, *Foster e o.*, C-188/89, EU:C:1990:313.

Acórdão de 23 de novembro de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, C-442/14, EU:C:2016:890.

Acórdão de 25 de abril de 2007, *WWF European Policy Programme v Council*, T-264/04, EU:T:2007:114.

Acórdão de 26 de fevereiro de 1986, *Marshall*, C-152/84, EU:C:1986:84.

Acórdão de 26 de junho de 2003, *Comissão/França*, C-233/00, EU:C:2003:371.

Acórdão de 28 de julho de 2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:525.

Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, *Van Gend & Loos*, C-26/62, EU:C:1963:1.

Acórdão de 6 de outubro de 2015, *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656.

Acórdão de 7 de outubro de 2004, *Comissão/França*, C-239/03, EU:C:2004:598.

Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125.

Acórdão de 9 de setembro de 1999, *Comissão/Alemanha*, C-217/97, EU:C:1999:395.

Acórdão de 9 de setembro de 2003, *Monsanto Agricultura Italie e o.*, C-236/01, EU:C:2003:431.

- Conclusões de Advogados-Gerais

Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2011, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU:C:2011:413.

Conclusões da Advogada-Geral ELEANOR SHARPSTON, de 22 de junho de 2017, *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:492.

Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 10 de março de 2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:140.

Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 14 de outubro de 2010, *Ville de Lyon*, C-524/09, EU:C:2010:613.

Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 18 de outubro de 2012, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2012:645.

Conclusões da Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 23 de setembro de 2010, *Stichting Natuur en Milieu e o.*, C-266/09, EU:C:2010:546.

Conclusões de Advogada-Geral JULIANE KOKOTT, de 7 de abril de 2016, *Bayer CropScience e Stichting De Bijenstichting*, C-442/14, EU:C:2016:215.

Conclusões do Advogado- Geral WALTER VAN GERVEN, de 8 de maio de 1990, *Foster e o.*, C-188/89, EU:C:1990:188.

Conclusões do Advogado-Geral ANTONIO LA PERGOLA, de 15 de janeiro de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinneberg*, C-321/96, EU:C:1998:9.

Conclusões do Advogado-Geral PEDRO CRUZ VILLALÓN, de 5 de setembro de 2013, *Fish Legal e Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:539.

- Dos Tribunais Nacionais Portugueses

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12 de maio de 2010, processo n.º 0169/10, Relator Madeira Dos Santos, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 7 de janeiro de 2009, processo n.º 0848/08, Relator Edmundo Moscoso, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 10 de maio de 2018, processo n.º 1502/17.5BELRA, relator Paulo Pereira Gouveia, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 11 de setembro de 2014, processo n.º 11400/14, Relatora Cristina Dos Santos, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 4 de outubro de 2018, processo 102/18.7BEFUN, Relatora Sofia David, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 9 de maio de 2019, processo n.º 882/18.0BELSB, relatora Cristina Santos, disponível em www.dgsi.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 136/2005, de 15 de março de 2005, processo n.º 470/02, Relator Paulo Mota Pinto, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 254/99, de 4 de maio de 1999, processo n.º 456/97, Relator Sousa e Brito, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

LEGISLAÇÃO

- Internacional

Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, JO L 124, 17.05.2005, pp. 4-20, disponível em <http://data.europa.eu/eli/convention/2005/370/oj>.

Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 5-16 de junho de 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, versão em português disponível em https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf.

Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 12 de agosto de 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I), versão em português, disponível em https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf

- Europeia

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, JO L 124, 17.05.2005, pp. 1-3.

Decisão do Conselho 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento dos respetivos compromissos, JO L 130, 15.05.2002, pp. 1-3.

Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, JO L 41, 14.02.2003, pp. 26-32.

Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, JO L 275, 25.10.2003, pp. 32-46.

Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à realização de informações do sector público, JO L 345, 31.12.2003, pp. 90-96.

Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação), JO L 204, 26.07.2006, pp. 23-36.

Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), JO L 334, 17.12.2010, pp. 17-119.

Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, JO L 26, 28.01.2012, pp. 1-21.

Diretiva 2012/18/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, que altera e subsequentemente revoga a Diretiva 96/82/CE do Conselho, JO L 197, 24.07.2012, pp. 1-37.

Diretiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho, JO L 39, 14.02.1976, pp. 40-42.

Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, JO L 175, 05.07.1985, pp. 40-48.

Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, JO L 158, 23.06.1990, pp. 56-58.

Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO L 281 de 23.11.1995, pp. 31-50.

Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, JO L 257, 10.10.1996, pp. 26-40.

Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO L 145, 31.05.2001, pp. 43-48.

Regulamento (CE) n.º 1367/2006, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, JO L 264, 25.09.2006, pp. 13-19.

Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de janeiro de 2006, relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Diretivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho, JO L 33, 04.02.2006, pp. 1-17.

Regulamento (CE) n.º 2216/2004 da Comissão, de 21 de dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizados e protegido, em conformidade com a Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 280/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 319M de 29.11.2008, pp. 1-77.

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE, JO L 119, 04.05.2016, pp. 1-88.

Tratado da União Europeia.

Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

- Portuguesa

Código Civil.

Código de Procedimento Administrativo.

Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Constituição da República Portuguesa.

Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25.02.2003.

Decreto-Lei n.º 160/2005, de 21.09.2005.

Decreto-Lei n.º 267/85, de 16.07.1985.

Decreto-Lei n.º 321/95, de 28.11.1995.

Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.2008.

Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Lei n.º 19/2006, de 12.06.2006.

Lei n.º 19/2014, de 14.04.2014.

Lei n.º 2/2011, de 09.02.2011.

Lei n.º 26/2016, de 22.08.2016.

Lei n.º 33/2020 de 12.08.2020.

Lei n.º 35/98, de 18.07.1998.

Lei n.º 46/2007, de 24.08.2007.

Lei n.º 58/2019, de 08.08.2019.

Lei n.º 65/93, de 26.08.1993.

Lei n.º 8/95, de 29.03.1995.

Lei n.º 83/95, de 31.08.1995.

Lei n.º 94/99, de 16.07.1999.

Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25.02.2003.

Resolução n.º 25/2008, de 18.07.2008.

Resolução n.º 30/2015, de 07.05.2015.

OUTROS

- Pareceres da CADA, disponíveis em www.cada.pt

Parecer n.º 1/2005, de 12.01.2005, processo n.º 3254.

Parecer n.º 21/2005, de 26.01.2005, processo n.º 3161.

Parecer n.º 27/2006, de 08.03.2006, processo n.º 12/2006.

Parecer n.º 276/2006, de 06.12.2006, processo n.º 125-A/200.

Parecer n.º 13/2007, de 17.01.2007, processos n.º 488/2006 e 491/2006.

Parecer n.º 87/2017, de 14.02.2017, processo n.º 741/2016.

Parecer n.º 87/2017, de 14.02.2017, processo n.º 471/2016.

Parecer n.º 71/2018, de 02.03.2018, processo n.º 486/2017.

Parecer n.º 471/2018, de 20.10.2018, processo n.º 371/2018.

Parecer n.º 421/2018, de 23.10.2018, processo n.º 317/2018.

Parecer n.º 216/2019, de 16.07.2019, processo n.º 343/2019.

Parecer n.º 252/2019, de 17.09.2019, processo n.º 382/2019.

Parecer n.º 336/2019, de 17.12.2019, processo n.º 663/2019.

Parecer n.º 7/2020, de 21.01.2020, processo n.º 710/2019.

Parecer n.º 65/2020, de 21.04.2020, processo n.º 180/2020.

Parecer n.º 78/2020, de 21.04.2020, processo n.º 165/2020.

Parecer n.º 150/2020, de 14.07.2020, processo n.º 282/2020.

Parecer n.º 138/2020, de 14.07.2020, processo n.º 291/2020.

Parecer n.º 188/2020, de 15.09.2020, processo n.º 356/2020.

Parecer n.º 242/2020, de 20.10.2020, processo n.º 509/2020.

Parecer n.º 237/2020, de 20.10.2020, processo n.º 431/2020.

Parecer n.º 246/2020, de 20.10.2020, processo n.º 537/2020.

Parecer n.º 250/2020, de 20.10.2020, processo n.º 440/2020.

Parecer n.º 252/2020, de 20.10.2020, processo n.º 475/2020.

Parecer n.º 258/2020, de 20.10.2020, processo n.º 511/2020.

Parecer n.º 275/2020, de 18 de 18.11.2020, processo n.º 429/2020.

Parecer n.º 290/2020, de 18.11.2020, processo n.º 481/2020.

Parecer n.º 269/2020, de 18.11.2020, processo n.º 374/2020.

Parecer n.º 262/2020, de 18.11.2020, processo n.º 516/2020.

Parecer n.º 313/2020, de 16.12.2020, processo n.º 623/2020.

Parecer n.º 335/2020, de 16.12.2020, processo n.º 606/2020.

Parecer n.º 336/2020, de 16.12.2020, processo n.º 620/2020.

Parecer n.º 329/2020 de 16.12.2020, processo n.º 599/2020.

Parecer n.º 318/2020, de 16.12.2020, processo n.º 672/2020.

Parecer n.º 319/2020, de 16.12.2020, processo n.º 580/2020.

Parecer n.º 325/2020, de 16.12.2020, processo n.º 560/2020.

- Outras informações consultadas

5.º Relatório de Implementação Nacional da Convenção de Aarhus, 2017, (versão mais extensa), disponível em

https://apambiente.pt/_zdata/DPCA/Aarhus/NIR_2017_Portugal_port_FINALcleanv2.pdf

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível em

<https://fra.europa.eu/pt/charterpedia/article/37-proteccao-do-ambiente>

Agência Portuguesa do Ambiente, disponível em <https://apambiente.pt/>.

Centro Regional de Informação das Nações Unidas, disponível em <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>

Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, disponível em <https://www.unece.org>.

Communication on non-compliance by Spain with the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, ACCC/C/2008/24 Spain, 13.05.2008, disponível em <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/24TableSpain.html>.

Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu “Governança e Desenvolvimento”, Bruxelas, 20.10.2003, COM(2003) 651 final, disponível em <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-615-PT-F1-1.Pdf>.

Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, de 28 de setembro de 2012, A/CONF.216/16, disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>.

Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making submitted by the ECE Working Group of Senior Governmental Officials "Environment for Europe", Ministerial Conference Environment for Europe, ECE/CEP/24, Sofia, Bulgaria, 23-25 October 1995, disponível em <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1995/cep/ece.cep.24e.pdf>.

Ficha temática do Tribunal de Justiça da União Europeia, Direção de Investigação e Documentação, “Acesso do público às informações sobre ambiente”, 2017, disponível em https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_environnement_-_pt.pdf.

Portal do Estado do Ambiente, disponível em <https://rea.apambiente.pt/content/sobre-o-rea?language=pt-pt>

Proposta de Lei n.º 18/XIII (1.ª) do Governo, de 06.04.2016, disponível em <http://www.parlamento.pt>.

Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas. Informações disponíveis em https://unfccc.int/kyoto_protocol.

REA 2019, disponível em <https://rea.apambiente.pt/content/ultimaedicao>.

Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1

Report on the seventh meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, with regard to compliance by Ukraine with the obligations under the Aarhus Convention in the case of Bystre deep-water navigation canal construction (submission ACCC/S/2004/01 by Romania and communication ACCC/C/2004/03 by Ecopravo-Lviv (Ukraine)), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14.03.2005.