

Parecer nº 126/98

Data: 1998.10.07

Processo nº 436

Reclamante : Liga para a Protecção da Natureza.

Entidade reclamada: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

A Liga para a Protecção da Natureza (LPN) vem reclamar do acto de indeferimento tácito da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) relativamente ao acesso ao texto completo do programa Interreg II e à ficha de candidatura do projecto transfronteiriço do aproveitamento hidroagrícola do Rio Xévoira respeitante ao referido programa.

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional enviou já o texto completo do Programa Interreg II à LPN, que desistiu, nessa parte, da reclamação apresentada (ofício com a entrada nº 308, junto ao processo). Mantém-se apenas inacessível à LPN a ficha de candidatura.

A ficha de candidatura cujo acesso é pretendido constitui documentação administrativa, nos termos do nº 1 alínea a) do artigo 4º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto, sendo a todos acessível, de acordo com o princípio de que todos têm acesso à informação administrativa de carácter não nominativo (artigo 268º nº 2 da Constituição da República e nº 1 do artigo 7º da Lei de Acesso aos Documentos da Administração).

A ficha de candidatura não contém dados pessoais (na acepção do nº 1 alínea c) do artigo 4º da citada lei), pelo que não se torna necessária a fundamentação ou intermediação no pedido de acesso.

Tratando-se de matéria ambiental, o artigo 22º da Lei nº 65/93 dispõe que o acesso efectua-se de acordo com a lei, com o âmbito e alcance da Directiva do Conselho nº 30/313/CEE de 7 de Junho.

A Comissão na apreciação do Parecer nº 12/96 (in Relatório da CADA – Ano de 1996, págs 107 a 111) reflectia o sentido da interpretação a dar este preceito. Dizia a Comissão, quanto ao acesso à informação ambiental:

“Vejam os então o âmbito e alcance da Directiva relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (publicado no Jornal Oficial 158 de 23 de Junho de 1990, págs 56, 57,58) .

O artigo 1º define o objecto da Directiva, que é o de assegurar a liberdade de acesso e de divulgação das informações relativas ao ambiente, estipulando o artigo 2º o princípio do livre acesso às informações ambientais, independentemente da prova de interesse directo (nº 1).

O mesmo artigo 2º (no seu nº 2) define as condições em que os Estados Membros poderão indeferir os pedidos de acesso.

São as seguintes:

- confidencialidade das diligências das autoridades públicas, das relações internacionais e da defesa nacional.*
- segurança pública.*
- matérias que estejam ou que tenham estado em julgamento ou em, fase de instrução*
- (incluindo processos disciplinares) ou de investigação preliminar*
- confidencialidade comercial e industrial, incluindo a propriedade intelectual,*
- confidencialidade dos dados e/ou registos pessoais,*
- material fornecido por terceiros, sem que estes se encontrem juridicamente obrigados a fazê-lo,*
- material relativo ao ambiente cuja divulgação possa causar danos ao ambiente.*

Poderá ser também recusado o pedido que envolva o fornecimento de documentos ou dados inacabados ou ainda de comunicações internas, ou se o pedido carecer

manifestamente de razoabilidade ou tiver sido formulado de modo demasiado vago (nº 3 do artigo 2º).

O regime do Arquivo Aberto em relação aos documentos administrativos, que a Lei nº 65/93 regulou, atendeu também a algumas das excepções previstas na Directiva. Estas resultam directamente da própria Constituição da República, (p.ex. matérias cuja divulgação ponha em risco ou cause dano à segurança interna e externa) ou da salvaguarda de outros valores e bens constitucional ou legalmente tutelados(p. ex. respeito pelos direitos de autoria e proibição de divulgação de documentos que ponham em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna de empresas).

No entanto, ao invés do que refere a Directiva (nº 3 do artigo 2º), a lei portuguesa não prevê a exclusão do direito de acesso em relação a comunicações internas, que devem ser tidas para efeitos da lei como documentos administrativos (o nº 1 do artigo 4º da lei inclui na classificação de documentos administrativos as "circulares" ou "ordens de serviço").

Será então que nos casos em que estejamos perante documentos relativos ao ambiente, o âmbito e alcance do direito de acesso é regulado pela Directiva (artigo 22º da Lei nº 65/93), mesmo nos casos em que tal resultasse em prejuízo da aplicação de norma mais favorável constante já da legislação nacional e em eventual fundamento, na legislação comunitária, para negação do direito de acesso?

Entendemos não ser possível dar esta interpretação ao preceito constante da Lei nº 65/93.

Em primeiro lugar, cabe aos Estados-Membros adoptarem em cada uma das legislações nacionais as disposições da Directiva, mantendo a Comissão informada da situação nacional (nº 1 do artigo 9º da Directiva). Por outro lado, a Directiva, desde que se mostrem salvaguardados os princípios e direitos que consagra, não impede ou proíbe o tratamento mais favorável constante de legislação nacional.

De resto, em relação a Portugal, estamos perante a tutela constitucional dos direitos, liberdades e garantias, que gozam do regime especial de excepção quanto à admissibilidade de restrições (artigo 18º nº 2 da CRP).

Registe-se ainda que Portugal comunicou às instâncias da União, em cumprimento do dever de informação do artigo 9º da Directiva, que haviam sido publicados na legislação nacional, o Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de Novembro e a Lei nº 65/93, ou seja, respectivamente o Código de Procedimento Administrativo e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

Podemos concluir assim que quanto ao direito de acesso a documentos em matéria de ambiente, a Lei nº 65/93 e a Directiva garantem, como aliás em relação ao conjunto da documentação administrativa, um acesso pleno, a qualquer pessoa, só excepcionado nos casos tipificados e previstos na Constituição e na própria lei.”

“Diga-se que para a conclusão do Parecer não importará sobremaneira a análise da entidade requerente, que é uma Associação Ambiental.

Saliente-se apenas que as Associações de Ambiente gozam também do direito especial de informação e consulta quanto aos projectos estaduais de âmbito ambiental, estando as entidades da administração (em qualquer nível) obrigadas a prestar as informações solicitadas (cfr. artigo 5º da Lei das Associações de Defesa do Ambiente, Lei nº 10/87, de 4 de Abril)”.

Concluiu então a CADA que :

“A Directiva 90/313/CEE permite aos Estados-Membros condicionar o direito de acesso com fundamentos que a legislação nacional considerou não atender. A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos é por isso, quanto ao âmbito e alcance do direito de acesso, mais ampla que a Directiva, que nada acresce ao direito de acesso aos documentos administrativos, tal como se encontra conformado na Lei nº 65/93”.

Mantém-se os fundamentos do Parecer então emitido.

Contudo, a LPN não deixou de obter informação detalhada sobre o aproveitamento agrícola em causa (financiamento e âmbito). Diz-se no ofício da Direcção-Geral de 22 de Julho, que a LPN juntou, que “o projecto de aproveitamento hidroagrícola da bacia do Rio Xévora – Barragem do Abrilongo foi aprovado em 96/07/16 no âmbito do PIC Interreg II – Cooperação transfronteiriça (Portugal), com um montante de 1 560 000 mil escudos e um montante FEDER de 1 170 000 mil escudos, e encontra-se em execução. O Projecto consiste na construção da barragem do Abrilongo e da rede viária e na recuperação das minas da Tinoca. A barragem do Abrilongo localiza-se na ribeira do mesmo nome a Norte da povoação de Degolados no concelho de Campo Maior”.

Por fim, diz a DGDR que a “candidatura está reservada à Unidade de Gestão”, indicando as duas entidades que estão representadas naquela Unidade, o Instituto de Conservação da Natureza e a Direcção Geral do Ambiente”.

Em resumo a LPN obteve da DGDR :

- a) o texto completo do Programa Interreg II;
- b) informação sobre o projecto hidroagrícola (âmbito, financiamento, localização) na posse da DGDR;
- c) informação sobre as entidades que detêm a ficha e a documentação da candidatura, ou seja a Direcção-Geral do Ambiente e o Instituto de Conservação da Natureza, entidades representadas na Unidade de Gestão.

Apesar de não ser claro no ofício, que a DGDR não possui a referida “ficha”, não deixou esta Direcção-Geral de cumprir o disposto no número 1, na alínea c), do artigo 15º da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto (LADA), comunicando à LPN a(s) entidade(s) onde esta poderia obter o documento pretendido.

Nada impede, porém, que a CADA, desatendendo em parte a reclamação, reconheça o direito de acesso ao documento pretendido – a ficha de candidatura - independentemente da entidade que, de facto, detém tal documento.

Em conclusão:

A ficha de candidatura relativa ao aproveitamento hidroagrícola da bacia do rio Xévorá constitui documentação administrativa a todos acessível (nº 1 alínea a) do artigo 4º e nº 1 artigo 7º da Lei nº 65/93), devendo as entidades que a detenham facultar o respectivo acesso à LPN, na forma que for por esta requerida, nos termos do artigo 12º da LADA.

Lisboa, 7 de Outubro de 1998

João Labescat (Relator) - *José Magalhães* - *Silva Marques* - *João Figueiredo* - *Vasco Almeida* - *Francisco de Brito* - *José Renato Gonçalves* - *Branca do Amaral* - *Castro Martins* (Presidente).