

Parecer n.º308/2012

Data: 2012.10.16

Processo n.º 388/2012

Queixa de: Artur Jorge Oliveira da Cruz e Maria Leonor Martins Carvalho Oliveira da Cruz

Entidade requerida: Ministério da Economia e do Emprego (MEE)

I - Factos e pedido

1. Artur Jorge Oliveira da Cruz e Maria Leonor Martins Carvalho Oliveira da Cruz, através de advogada, solicitaram ao Ministério da Economia e do Emprego “ (...) se digne: *informar se a empresa Triângulo da Pedra, Ld.^a entregou o novo estudo do ruído*” aludido no art. 21.º da contestação oferecida no mencionado processo judicial e, em caso afirmativo, *enviar reprodução autenticada do mesmo; informar se foi praticada alguma diligência, e qual, com vista ao controlo da efectiva implementação e eficácia das “medidas de minimização/correção” propostas pela requerente do mencionado pedido de regularização; e, informar se foi entretanto proferido qualquer acto decisório no mencionado procedimento de regularização, enviando reprodução autenticada do mesmo (...)*”.

Os requerentes invocaram como causa de pedir que “ (...) instauraram (...) uma acção administrativa especial que corre termos na unidade orgânica 1 do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga sob o n.º 740/11.9BEBRG, peticionando além do mais, a anulação do acto praticado em 24-09-2010 pelo Director Regional da Economia do Norte que homologou a proposta apresentada pelo grupo de trabalho nomeado no âmbito do pedido de regularização do estabelecimento industrial (...) Triângulo da Pedra, Ld.^a (...) no art.º 21.º da contestação (...) por esse Ministério foi dito que “no que respeita às questões relacionadas com o ruído provocado pela laboração do estabelecimento industrial esclarece-se que face à carta do industrial, de 18 de Janeiro de 2011, onde o mesmo propõe desenvolver medidas de minimização/correção dos valores do ruído verificados aquando da avaliação, aguardamos o envio de novo estudo de ruído, de acordo com a calendarização da proposta”. Acontece que o ruído produzido pelas operações de serragem e corte que são desenvolvidas na mencionada indústria transformadora de pedra vizinha dos n/ clientes não só não cessou, como agravou-se de forma significativa em data recente, mercê da aquisição e laboração de uma máquina mais potente (...) os n/ constituintes têm um interesse legítimo em obter informação fidedigna acerca da evolução e estado actual do mencionado procedimento de regularização, bem como em aceder a documentos administrativos porventura existentes (...).

2. Na falta de resposta apresentaram queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).

3. Convidado a pronunciar-se foi remetido o ofício n.º 1279/DSIRG de 19 de setembro de 2012 com o seguinte conteúdo: “ (...) *cumprindo o despacho do Sr. Adjunto do Chefe de Gabinete, em substituição, de S. Ex.^a o Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação, comunica-se (...) que a informação solicitada foi enviada ao Gabinete do Senhor Secretário de Estado, através do n/ ofício n.º 1081/DSIRG, de 2012-08-09, cumprindo o despacho de 2012-07-27. Acresce informar que se encontra a decorrer um processo judicial, instaurado pelos requerentes contra o Ministério da Economia e do Emprego, pelo que, na mesma data, foi dado conhecimento, do referido ofício, ao Gabinete Jurídico da Secretaria Geral do MEE, através do ofício n.º 1082/DSIRG, de 2012-08-09, em virtude de ser este Gabinete que se encontra a representar o Ministério na lide judicial (...).*”

Compulsado o ofício n.º 1081/DSIRG extrai-se a seguinte informação “ (...) *a empresa exploradora do estabelecimento industrial (...) comunicou a esta Direção Regional que já foram implementadas as medidas de minimização, com o objetivo de diminuição do ruído ambiental, tendo sido, igualmente, apresentado novo estudo de ruído no qual diz que são cumpridos os valores limite de exposição definidos no art.º 11.º do Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro), conforme email que se junta para melhor esclarecimento. Mais se informa, que no processo de licenciamento, após o conhecimento da interposição da ação judicial, não foi por esta Direção Regional praticado qualquer ato decisório, uma vez que se encontra a aguardar a decisão da lide judicial, tendo em vista ficar habilitada a tomar as ações que na altura se julguem mais pertinentes (...).*”

4. Os requerentes enviaram ofício à CADA com o seguinte teor “ (...) *recebeu o ofício (...) apenas acompanhado da comunicação enviada a essa Comissão através do ofício com a ref.^a 1279/DSIRG e, como tal, sem os anexos aí mencionados. Por conseguinte, uma vez que não foi enviado o ofício n.º 1081/DSIRG, de 09/08/2012, continua por prestar a informação solicitada, sendo certo que é também desconhecido o teor dos restantes ofícios e despachos a que é feita alusão (...).*”
5. Em contacto telefónico, a entidade requerida esclareceu que o procedimento administrativo de licenciamento industrial encontra-se findo, tendo sido remetido à Secretaria-Geral do MEE para elaboração da contestação.

II - Apreciação jurídica

1. A Lei nº 19/2006, de 12 de junho, Lei do Acesso à Informação sobre Ambiente (LAIA)¹ veio transpor a Diretiva nº 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro e prossegue os seguintes objetivos (artigo 2.º):

¹ Serão deste diploma legal os preceitos normativos mencionados posteriormente sem qualquer outra referência.

- a) *Garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente detida pelas autoridades públicas ou em seu nome;*
- b) *Assegurar que a informação sobre ambiente é divulgada e disponibilizada ao público;*
- c) *Promover o acesso à informação através da utilização de tecnologias telemáticas ou electrónicas.*

E prevê-se expressamente a aplicação subsidiária da LADA (Lei nº 46/2007, de 24 de agosto) em tudo o que não se encontrar especialmente regulado na LAIA (artigo 18.º).

2. De acordo com o artigo 3.º, alínea b) entende-se por *“informação sobre ambiente quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou qualquer outra forma material, relativas:*

- ii) 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 anterior;*
- iii) A medidas políticas, legislativas e administrativas, designadamente planos, programas, acordos ambientais e acções que afectem ou possam afectar os elementos ou factores referidos nas subalíneas i) e ii), bem como medidas ou acções destinadas a protegê-los”.*

3. A informação requerida, relativa ao ruído constitui para efeitos da LAIA, informação sobre ambiente.

Conforme é referido nas subalíneas ii) e iii) da alínea b), do artigo 3.º entende-se por «*informação sobre ambiente*» quaisquer ações que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente.

O Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro² aprovou o Regulamento Geral do Ruído (RGR), estabelecendo o regime de prevenção e controlo da poluição sonora, visando a salvaguarda da saúde humana e o bem-estar das populações, matéria esta já regulada no ordenamento jurídico português através da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 11 de abril³).

O Decreto-lei n.º 146/2006, de 31 de julho⁴, transpôs a Diretiva n.º 2002/49/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho, relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente (DRA).

4. *“O Ministério da Economia e do Emprego, abreviadamente designado por MEE, é o departamento governamental que tem por missão a concepção, a execução e a avaliação das políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento do emprego*

² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2007, de 1 de agosto e Retificado pela Declaração de Retificação n.º 18/2007, de 16 de março.

³ Alterada pela Lei n.º 13/2002 de 19 de fevereiro.

⁴ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 57/2006, de 31 de agosto.

sustentável, de competitividade, de inovação, de internacionalização das empresas e de promoção do comércio externo, de promoção e atracção de investimento estrangeiro, de desenvolvimento regional, bem como a aposta na mobilidade e na modernização nas relações de trabalho, as políticas de formação profissional, as políticas de energia e geologia, de turismo, de defesa dos consumidores, de obras públicas, de transportes e comunicações, da indústria, do comércio e dos serviços” e “prossegue as suas atribuições através de serviços integrados na administração directa do Estado, de organismos integrados na administração indirecta do Estado, de outras estruturas e de entidades integradas no sector empresarial do Estado” (artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro), enquanto entidade requerida encontra-se sujeita à LAIA (sublínea i), alínea a), artigo 3.º).

5. É competência da CADA apreciar as queixas que lhe sejam apresentadas relativamente a pedidos de acesso a informação ambiental que não tenham sido satisfeitos (artigo 14.º, n.º 2).
6. Nos termos do artigo 6.º, n.º 1 as *“autoridades públicas estão obrigadas a disponibilizar ao requerente informação sobre ambiente que tenham na sua posse ou detida em seu nome, sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse”*.
7. O indeferimento dos pedidos de acesso a informação sobre ambiente pode ocorrer nas situações referidas no artigo 11.º.

Pode ocorrer, nomeadamente, quando *“o pedido se refira a procedimentos em curso”*, situações em que *“o acesso é diferido até a tomada de decisão ou ao arquivamento do processo”* (n.º 2), ou se a divulgação da informação prejudicar *“a confidencialidade das informações comerciais ou industriais, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária para proteger um interesse económico legítimo”* (n.º 6, alínea d)).

Nos termos do artigo 11.º, n.º 5, se o pedido *“se referir a procedimento em curso, a autoridade pública remete-o à autoridade coordenadora do procedimento, a qual informa o requerente do prazo previsível para a sua conclusão, bem como das disposições legais previstas no respectivo procedimento relativas ao acesso à informação”*.

8. Mais refere o artigo 11.º que os fundamentos de indeferimento devem ser interpretados de forma restritiva pelas autoridades públicas e alguns deles (entre os quais os antes assinalados) nem podem ser invocados quando o pedido incida (ou na parte em que incida) sobre informação respeitante a emissões para o ambiente (cfr. n.ºs 7 e 8 do referido artigo, e ainda o artigo 4.º, n.º 4, alínea d) da Convenção de Aarhus⁵).

⁵ Aprovada nos termos da Resolução da Assembleia da República nº 11/2003, publicada no Diário da República, I Série-A, de 25 de Fevereiro de 2003.

9. Visto, em traços largos, o regime de acesso que a LAIA consagra, e operando uma resenha interpretativa dos factos apurados, emerge, em síntese, que a questão essencial a decidir prende-se com o acesso a documentos sobre o ruído para que os requerentes esgrimam judicialmente a proteção dos seus direitos de personalidade perante a pretensa produção ou emissão de ruídos por parte da empresa Triângulo da Pedra, Ld.^a.

Tem sido jurisprudencialmente “ (...) decidido que esta temática pode ser encarada sob uma tríplice óptica. A do direito do ambiente, objecto de tutela constitucional, que, no plano dos direitos e deveres sociais, tem uma natureza análoga aos direitos fundamentais, na vertente do direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66º). A clássica tutela do direito de propriedade no domínio das relações jurídicas reais de vizinhança, que faculta ao proprietário de um prédio a sua oposição às emissões, provenientes de prédios vizinhos, que importem um prejuízo substancial para o uso do imóvel ou não resultem da utilização normal do prédio de que emanam (artigo 1346º do Código Civil). E ainda a protecção dos direitos de personalidade, também constitucionalmente consagrados, como o direito à integridade física e moral e ao livre desenvolvimento da personalidade (artigos 25º e 26º) e contemplados pela tutela geral da personalidade do indivíduo contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral, dentre os quais se conta o direito ao repouso, ao sono e à tranquilidade como requisitos indispensáveis à realização do direito à saúde e à qualidade de vida (...) ” (acórdão do Tribunal da Relação do Porto, processo n.º 264/11.4TJVN/A-P1)⁶.

Estamos perante informação que deve ser disponibilizada (artigo 6.º).

Tanto mais que os requerentes pretendem o acesso à informação sobre o ruído para melhor composição do litígio, carreando para o processo todos os factos que sejam suscetíveis de interessar à decisão da causa e à defesa dos seus direitos.

Todavia, no caso vertente, as questões que se colocam são as de saber se as informações solicitadas existem e se estão na disponibilidade da entidade administrativa a quem o pedido é dirigido.

10. A entidade requerida, caso disponha das informações solicitadas, como parece ter - veja-se o ofício n.º 1081/DSIRG dirigido pela DREN do MEE a Sua Excelência, o Secretário de Estado do Empreendedorismo, Competitividade e Inovação - deverá facultar o acesso aos requerentes.

Caso não disponha das informações solicitadas pelos mesmos, deve informá-los desse facto.

11. A entidade que deve facultar o acesso é a entidade que possui ou detém os mesmos.

⁶ Disponível em www.dgsi.pt

Confira-se, a esse respeito, o parecer n.º 145/2012 da CADA⁷:

“(...) A circunstância de um mesmo documento se encontrar na posse de mais do que uma entidade pública não permite a qualquer delas a recusa do acesso com fundamento em que uma outra o poderá realizar. Sempre que uma entidade disponha do documento a que o requerente pretende aceder, deve facultá-lo, sendo irrelevante que outra entidade pública também o detenha⁸.

Em sentido idêntico pronunciou-se o Tribunal Geral (2.ª Secção) da União Europeia, por acórdão de 19 de Janeiro de 2010: “o legislador comunitário, com a adopção do Regulamento n.º 1049/2001, aboliu designadamente a regra do autor que prevalecia até então. Neste contexto, há que admitir que interpretar o artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1049/2001, que prevê que um Estado Membro pode pedir a uma instituição que não divulgue um documento que emane desse Estado sem o seu acordo prévio, no sentido de que confere ao Estado Membro um direito de veto geral e incondicional que permite que este se oponha, de forma puramente discricionária e sem ter de fundamentar a sua decisão, à divulgação de todo e qualquer documento na posse de uma instituição comunitária pelo simples facto de o referido documento emanar desse Estado Membro não é compatível com os objectivos do Regulamento n.º 1049/2001 (acórdão do Tribunal de Justiça IFAW, n.º 58)” (n.ºs 80 a 82).

Se a entidade requerida tiver na sua posse a informação solicitada, deve facultá-la, independentemente de uma outra entidade também a ter na sua posse (...).”

III - Conclusão

Em razão do exposto, deve ser facultado o acesso às informações solicitadas, caso a entidade requerida possua ou detenha as mesmas.

Comunique-se.

Lisboa, 16 de outubro de 2012

David Duarte (Relator) - Pedro Delgado Alves - Maria Eduarda Azevedo - Paulo Moura Pinheiro - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - Helena Delgado António - António José Pimpão (Presidente)

⁷Disponível em www.cada.pt

⁸Cfr., por exemplo, os pareceres n.ºs 359 e 363/2011.