

Parecer n.º 102/2021

Processo n.º 67/2021

Queixosa: Fundação Montescola

Entidade requerida: Agência Portuguesa do Ambiente (APA)

I - Factos e pedido

1. A Fundação Montescola, organização não-governamental ambiental, registada em Espanha solicitou à Agência Portuguesa do Ambiente «o acesso preferentemente por meio eletrónico e no formato digital original», dos seguintes documentos relativos à concessão C-100 «mina do Barroso», no concelho de Boticas, Vila Real:
 - Relatórios do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) de 2020, com toda a documentação adicional requerida pela APA e outras Administrações;
 - Plano de Lavra/Plano de Mina de 2020;
 - Relatórios e requerimentos realizados pela Administração em relação à documentação apresentada pela empresa Savannah Lithium Lda.
2. A entidade requerida respondeu: «o procedimento de avaliação de impacte ambiental (AIA) (...) (AIA n.º 3353 relativo ao projeto de ampliação da mina do Barroso), encontra [-se] ainda em fase de análise da conformidade do respetivo Estudo de Impacte Ambiental (EIA), nos termos do disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro. / Esta fase tem como objetivo aferir se o referido estudo contém toda a informação necessária à avaliação ambiental do projeto ou se, pelo contrário, é necessária a apresentação de elementos adicionais. Nesse contexto o procedimento encontra-se suspenso, nos termos do mencionado artigo 14.º. / Caso se conclua, em resultado da análise da conformidade do EIA, que se encontra reunida toda a informação necessária, a Comissão de Avaliação (CA), nomeada ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na sua atual redação, prossegue com a sua apreciação técnica, enquanto a autoridade de AIA, por seu turno irá promover a publicitação e a divulgação do procedimento de AIA, dando início à consulta pública, que decorre por um período de 30 dias úteis e nos termos do artigo 28.º do mesmo diploma. / Para efeitos

de consulta e participação pública está prevista a disponibilização da documentação apresentada pelo proponente, nomeadamente, o EIA e respetivos Aditamentos que venham a ser apresentados no contexto da análise da conformidade acima referida. / Assegura-se, desde já, que quando for espoletada a consulta pública será V/Exa. notificada da mesma, para que possa aceder à informação disponível sobre o projeto e a sua avaliação ambiental e, caso assim o entenda, pronunciar-se sobre o mesmo. / Refira-se ainda que, após conclusão do procedimento de AIA, serão disponibilizados ao público, através do Sistema de Informação em AIA alojado na página desta Agência na internet (...), a decisão emitida pela autoridade de AIA, o Parecer da Comissão de Avaliação e o Relatório de Consulta Pública. / Por último, informa-se que no âmbito do procedimento de AIA em causa será promovida a consulta transfronteiriça ao Reino de Espanha, em cumprimento das exigências previstas na legislação comunitária e internacional em vigor em matéria de avaliação ambiental de projetos e nos termos do “Protocolo de atuação entre o Governo da República Portuguesa e o Governo do Reino de Espanha sobre a aplicação às avaliações ambientais de planos, programas e projetos com efeitos transfronteiriços”.

3. Atento o teor da referida resposta, a requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) por entender, em síntese que:
- A disponibilização da informação ambiental em causa no âmbito de futura consulta pública não pode constituir impedimento do direito de acesso;
 - O período de 30 dias consignado para a consulta pública *«é claramente insuficiente para uma documentação de enorme volume (milhares de páginas) e complexidade técnica, sobre a qual será preciso encomendar [pareceres] técnicos externos»;*
 - Ainda que não o invoque expressamente, na sua resposta a requerida parece pretender aplicar ao caso o disposto no artigo 6º, nº 3 da Lei nº 26/2016, de 22 de agosto *«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, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar.», o que na ótica da requerente se afigurará contrário «à interpretação da Convenção de Aarhus (cf. artigo 4, 3, al. c)) e das próprias decisões do Comité de Cumprimento da Convenção de Aarhus da UNECE.

II - Apreciação jurídica

1. O regime de acesso às informações sobre ambiente em vigor na ordem jurídica nacional encontra-se genericamente previsto na Lei nº 26/2016, de 22 de agosto (LADA), que transpõe a 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.
2. Esta Diretiva dirige-se, nomeadamente, à harmonização da legislação comunitária com os compromissos assumidos pela Comunidade Europeia na Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre o acesso à informação, a participação pública no processo de decisão e o acesso à justiça em matéria ambiental («Convenção de Aarhus¹») – cf. Considerando 5 da Diretiva.
3. Nos termos desta Convenção, acolhidos depois pela Diretiva, o direito de cada indivíduo a viver num ambiente adequado à saúde e bem-estar e, no verso deste, o dever individual ou em associação de proteção e melhoria do ambiente em benefício das gerações atuais e futuras dependem da garantia, pelas partes signatárias, de três direitos em matéria ambiental (cf. preâmbulo e artigo 1º):
 - a) Do acesso à informação;
 - b) De participação pública no processo de decisão;
 - c) De acesso à justiça.
4. O exercício do direito de acesso e do direito de participação pública pressupõem a disponibilização de informação ambiental pela entidade que a detenha. Trata-se, porém, de direitos distintos, sendo que o exercício de um não consome o exercício do outro.

¹ Portugal assinou esta Convenção em 1998 e a sua ratificação ocorreu em 2003, através do decreto do PR n.º 9/2003, aprovada para ratificação pela resolução da Assembleia da República n.º 11 /2003, de 25 de fevereiro.

5. No direito de acesso trata-se de conhecer mediante pedido a informação ambiental na posse de entidade administrativa que a detenha, sem que tenha que ser invocado um qualquer interesse (cf. art. 4º da Convenção).
6. No direito de participação pública em processo de decisão está em causa a intervenção e influência em tomada de decisão referente atividades específicas com impacte ambiental, a planos programas, políticas ou a textos normativos, o que pressupõe a prévia disponibilização pública da informação ambiental em causa (6º, 7º e 8º da Convenção).
7. Dispõe o artigo 17.º da LADA: *«os órgãos e entidades a quem se aplica a presente lei asseguram o direito de acesso à informação ambiental.»*
8. A regra geral de acesso, aplicável à informação ambiental, vem enunciada no artigo 5.º, n.º 1, da LADA: *«Todos, 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», e o direito de acesso a documentos administrativos, compreende nomeadamente informação sobre a respetiva existência e conteúdo.»*
9. O indeferimento do pedido de informação ambiental está previsto para os casos especificamente enunciados no artigo 18º da LADA, sendo que os respetivos fundamentos devem ser interpretados de forma restritiva face ao interesse público subjacente à divulgação da informação, que prevalece quando o pedido incidir sobre informação relativa a emissões para o ambiente (cf. artigo 18º, nº 5 da LADA).
10. Ainda que haja matéria sujeita a restrição de acesso, deverá a entidade requerida facultar o acesso à demais, com expurgo da matéria reservada (cf. artigo 18º, nº 6 da LADA).
11. Compete à entidade requerida a invocação e fundamentação de restrições que obstem ao acesso, nos termos do artigo 15º, nº 1, al. c) da LADA.
12. Na situação vertente, o pedido de documentação respeita a procedimento de avaliação de impacte ambiental pelo que há ainda que considerar o Decreto-Lei nº 151-B/2013, de 31 de outubro, que aprova o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental (RJAIA) dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/92/UE, do

Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 152-B/2017, de 11 de dezembro.

13. A secção VII do Capítulo III deste diploma regula o «*Acesso à informação e participação pública*».
14. O princípio geral que rege o acesso à informação dos procedimentos de AIA, de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução e de pós-avaliação encontra-se regulado no artigo 28º: «*Os procedimentos de AIA, de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução e de pós-avaliação são públicos, encontrando-se todos os seus elementos e peças processuais disponíveis na autoridade de AIA, com exceção dos abrangidos pelo segredo industrial ou comercial, incluindo a propriedade intelectual, ou que seja relevante para a proteção da segurança nacional ou da conservação do património natural e cultural.*».
15. O artigo 29º respeita ao procedimento de consulta pública e o artigo 30º à divulgação ativa de informação.
16. Os artigos 32º e 33º regulam os procedimentos destinados a facultar informação ambiental, respetivamente, a Estado ou a Estado-membro da União Europeia, cujo território possa ser afetado por projeto com impacte ambiental transfronteiriço.
17. Na apreciação da presente queixa há, portanto, que considerar o quadro normativo acima descrito.
18. Retomando o caso.
Na resposta ao pedido a entidade requerida não questiona o direito da requerente a conhecer a documentação solicitada ou invoca qualquer restrição de acesso, nos termos previstos no artigo 18º da LADA.
19. Também não vem invocada a inexistência de qualquer dos documentos.
20. A questão que subjaz à queixa reside no entendimento da entidade requerida de que o acesso deve efetivar-se no âmbito da fase de consulta pública e no prazo previsto para o efeito. Ainda segundo a requerida, no âmbito do procedimento de AIA será feita consulta transfronteiriça ao Reino de Espanha - Estado potencialmente afetado pelo impacte ambiental da concessão mineira em causa.
21. Do quadro normativo acima enunciado decorre que:

- São públicos os procedimentos de AIA, de verificação da conformidade ambiental do projeto de execução e de pós-avaliação;
 - Todos os elementos e peças processuais daqueles procedimentos estão disponíveis na autoridade de AIA, exceto os que respeitem à seguintes matérias reservadas: segredo industrial ou comercial, incluindo a propriedade intelectual, com relevo para a proteção da segurança nacional ou da conservação do património natural e cultural;
 - Não tendo a entidade requerida invocado a existência de matéria reservada e não sendo tal de presumir, os documentos em causa são públicos e livremente acessíveis;
 - As fases de consulta pública ou de consulta transfronteiriça não constituem restrições ao direito de acesso à informação ambiental nem consomem o exercício do direito de acesso ao solicitado.
22. Pelo exposto, detendo a requerida a documentação pedida deve disponibilizá-la ao requerente, no quadro do direito de acesso
23. Quanto à forma do acesso.
- Em regra, a forma de acesso é escolhida pelo requerente, de entre as previstas no artigo 13º da LADA. No caso, a requerente optou pela reprodução por meio eletrónico; em concreto, o formato digital [cf. artigo 13º, nº 1, alínea b)].
24. A entidade requerida não invocou quaisquer circunstâncias que obstem à satisfação do acesso sob a forma solicitada, não sendo de presumir a sua existência. Assim, não se verificando obstáculo à satisfação do acesso na forma pedida, deve a entidade requerida disponibilizar à requerente o documento digitalizado.
25. Recebido o presente parecer, deverá a entidade requerida comunicar ao requerente a sua posição final fundamentada, no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 16.º, nº 5, da LADA.

III - Conclusão

- Na ausência de restrições de acesso, os documentos solicitados são públicos e livremente acessíveis;

- As fases de consulta pública ou de consulta transfronteiriça não constituem restrições ao direito de acesso à informação ambiental nem consomem o exercício do direito de acesso ao solicitado;
- Deverá ser facultado o acesso no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 24 de março de 2021.

Pedro Mourão (Relator) - Carlos Abreu Amorim - João Miranda - Antero Rôlo - Renato Gonçalves - Paulo Braga - João Perry da Câmara - Alberto Oliveira (Presidente)