

# INFORMAÇÃO AMBIENTAL: A CONVENÇÃO DE AARHUS E SEU CONTRIBUTO NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

Izabel Cristina da Silva Sampaio

Sumário: 1. Introdução. 2. Direito à Informação. 2.1 A Tutela Constitucional do Direito à Informação. 2.2 Direito à Informação e Meio Ambiente. 3. A Convenção de Aarhus e a garantia do acesso à informação. 3.1 A Diretiva 90/313/CEE como importante antecedente. 3.2 Os Três Pilares da Convenção. 3.3 O Acesso à Informação Ambiental. 3.4 Quem são os titulares ao Direito à Informação Ambiental? 3.5 Quem são as Partes e qual o seu papel? 3.6 Quem são as Partes e qual o seu papel? 3.7 Prazos e custos da informação. 4. A União Europeia e o acesso à informação ambiental. 4.1 O princípio da transparência e o direito de acesso aos documentos. 4.2 A Diretiva 2003/4/CE e o alargamento da informação ambiental. 4.2.1 Objetivos. 4.2.2 O alargamento dos conceitos. 4.2.3 A disponibilização da informação e as hipóteses de recusa. 5. Considerações finais. 6. Referências Bibliográficas. 7. Índice de Jurisprudência

## 1. INTRODUÇÃO



o presente artigo apresentaremos o importante papel desempenhado pela Convenção de Aarhus e seu contributo para o estabelecimento de um direito de acesso à informação ambiental mais assertivo no âmbito da União Europeia.

Não obstante a referida Convenção ser constituída por três pilares distintos, quais sejam o do direito à informação, do direito à participação e do acesso à justiça, trataremos apenas

daquele primeiro direito pela importância que possui em sede ambiental, e pela necessidade da sua proteção, pois sem ele ficariam ameaçados os outros dois direitos acima referidos.

Veremos que, no quadro da União Europeia, o direito à informação ambiental já era protegido por uma Diretiva anterior à Convenção, que, sem dúvida alguma, era o documento mais importante, à época, sobre a matéria. Contudo, será com o advento da Convenção de Aarhus que esse direito ganhará maior relevo e proteção.

Dessa forma, cientes de que este tema, por sua amplitude e complexidade, não poderia ser enfrentado num único artigo, optamos por estabelecer alguns limites, excluindo assim, alguns aspectos e detalhamentos sobre os quais não nos debruçaremos.

Assim, iniciaremos o tema, referindo brevemente a tutela constitucional do direito à informação que se encontra prevista na Constituição da República Portuguesa, bem como da relação entre este direito e o meio ambiente. Feitas essas considerações, passaremos propriamente à Convenção de Aarhus e à análise dos vários aspectos e previsões nela contidos, apontando, sempre que possível, as diferenças entre a mesma e a Diretiva 90/313/CEE que figura como importante contraponto àquela, na medida em que foi muito relevante para a garantia do acesso à informação dentro da União Europeia.

Por fim, diante da influência exercida pela Convenção, e tendo em vista o importante papel do princípio da transparência, apresentaremos, em breves linhas, a mais recente Diretiva sobre a matéria, referindo, sempre que possível, a jurisprudência do TJUE sobre a matéria e destacando as inovações trazidas pela Diretiva 2003/4/CE no que toca o acesso à informação ambiental, quando comparada com a Diretiva anterior.

Qual a importância do acesso à informação ambiental? Qual o papel das autoridades públicas nesse processo? Estas são algumas das questões que buscaremos esclarecer através da

Convenção de Aarhus e da Diretiva 2003/4/CE que a transpôs no plano europeu.

## 2. DIREITO À INFORMAÇÃO

Não há dúvida de que a informação desempenha um importante papel na sociedade, colmatando os vários agentes envolvidos e servindo como importante instrumento no agir social.

O relevante papel da informação nas sociedades não é algo novo, tanto que o legislador tratou de regulá-la em documentos distintos, tendo em vista o poder que ela contém. Por ela algumas batalhas foram vencidas, pela falta dela muitos morreram no curso da história, pois a informação tem, implícita em si, um poder. Enquanto caminho que nos leva ao conhecimento, a informação pode até assustar por conter o risco da mudança<sup>1</sup>, mas hoje mais do que nunca, é peça fundamental das sociedades contemporâneas.

A proteção da informação fica evidente, quando vemos que a mesma é considerada como um direito fundamental que visa proteger a capacidade de reflexão do homem. A liberdade de expressão implica a construção do discurso crítico e da argumentação<sup>2</sup>, é o direito, a partir do qual outros foram desenvolvidos, face à evolução tecnológica dos meios de comunicação e às necessidades de uma sociedade cada vez mais veloz.

Se o homem não tem acesso às fontes necessárias para a constituição de um pensamento crítico e autônomo, suas opiniões e idéias já ficam prejudicadas. Por esse motivo, a proteção do direito à informação está presente nas legislações de vários países, quer seja em convenções internacionais, em textos constitucionais, ou até no direito interno. Esse direito, além de

---

<sup>1</sup> CROZIER, Michel. *On ne Change pas La Société par Décret*. Paris: Bernard Grasset. 1979, p. 173.

<sup>2</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de L'Environnement*. Paris: Dalloz, 5ª ed., 2004, p. 105.

ser protegido, recebe cada vez mais atenção devido ao seu relevo no mundo globalizado.

## 2.1. A TUTELA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à informação tem o seu lugar na categoria dos direitos fundamentais. A presença do mesmo nos textos constitucionais resulta da luta pela liberdade de expressão. Por essa razão ele vem sendo classificado por alguns autores como *direito mãe*<sup>3</sup> ou *direito matricial*<sup>4</sup>, isto é, aquele garantidor da autonomia do pensamento pessoal, que funciona como pressuposto para a liberdade de informação e a liberdade de imprensa, estendendo a estas seu regime constitucional.<sup>5</sup>

Nesse sentido, observamos que a sua maior ou menor previsão nas normas de um Estado pode revelar o grau de transparência do mesmo. De fato, é provável que esta seja a dimensão mais importante do direito à informação, uma vez que, em geral, são as autoridades públicas que detêm boa parte da informação<sup>6</sup>.

Face à importância da livre circulação da informação como contributo à formação da opinião do cidadão<sup>7</sup>, a Constituição Portuguesa de 1976 consagrou, em seu art. 37º, a liberdade de informação, constituída pelos direitos de informar, de se informar e de ser informado<sup>8</sup>. A tríplice configuração do di-

---

<sup>3</sup> MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p.416.

<sup>4</sup> PINTO, Ricardo Leite. *Liberdade de Imprensa e Vida Privada in* Revista da Ordem dos Advogados, Ano 54º, 1994, p.54.

<sup>5</sup> Id. Ibid.

<sup>6</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Direito à Informação, Protecção da Intimidade e Autoridades Administrativas Independentes in* Boletim da Faculdade de Direito. STVDIA IVRIDICA, nº 61, Coimbra, 2001, p. 620.

<sup>7</sup> STROZZI, Girolamo. *Liberté de L'Information et Droit International in* Revue Générale de Droit International Public. Paris, Tome 94/1990/4 1990, p.948

<sup>8</sup> “Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar,

reito de informação possui importantes corolários na delimitação do âmbito normativo<sup>9</sup>. Sem dúvida, essa configuração apresenta, de forma muito clara, as várias “faces” contidas no direito à informação, e se destaca como um dos textos constitucionais que melhor apresenta o tema.

Tendo em vista a configuração adotada pela Constituição Portuguesa, qual seja a da apresentação dessas “faces” do direito à informação passaremos a expor brevemente, cada uma delas. A primeira “face” do direito à informação é o direito de «informar» e se apresenta como importante instrumento na manutenção do Estado Democrático, já que é no urdir diário dos fatos, informações, opiniões e críticas que os cidadãos encontram elementos para participar e exercer sua cidadania.

Quando pensamos no direito de informar, naturalmente nos remetemos àquela situação onde o indivíduo, livremente, transmite informações a terceiros ou simplesmente as difunde sem impedimentos, contudo, esse direito também pode revestir uma forma positiva enquanto direito a informar<sup>10</sup>. Trata-se do direito a meios para transmitir informações.

Essa primeira face diz respeito à liberdade de imprensa, ao direito dos jornalistas e aos meios de comunicação social, destacando-se, contudo, que a informação veiculada, apesar de ser livre, não pode estar alheia à busca da verdade<sup>11</sup>. A formação da opinião do cidadão depende da informação que lhe é fornecida, daí a importância em assegurar esse direito de forma que se persiga sempre a verdade dos fatos<sup>12</sup>.

---

de se informar e de ser informado sem impedimentos nem discriminações.” (Art. 37º, nº 1 da Constituição da República Portuguesa); Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional.*, p. 453; e CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição.* 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1405.

<sup>9</sup> PINTO, Ricardo Leite. *Liberdade de imprensa e vida privada*, p. 54.

<sup>10</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa.* 4ª ed. anotada. Coimbra, 2007, p.573.

<sup>11</sup> MACHADO, Jónatas E.M.. *Liberdade de Expressão Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*, p. 474.

<sup>12</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, p.455 a 457.

A segunda “face” refere-se ao direito de «ser informado», o qual evidencia a preocupação do legislador de garantir os direitos de quem recebe a informação e diz respeito à faculdade de ser bem informado, o qual, juntamente com o direito de se informar, compõem os chamados “direitos do receptor”. Trata-se, assim, do direito que cada cidadão possui de ser mantido informado de forma verdadeira, não apenas pelos meios de comunicação, mas também pelos poderes públicos<sup>13</sup>.

Dessa forma, assegura-se a possibilidade de o cidadão formar sua própria opinião, uma vez que, ao ter conhecimento dos fatos, torna-se apto para construir o seu entendimento acerca da realidade. Cabe destacar a íntima relação desse direito com a liberdade de expressão, na medida em que este entendimento pessoal, apesar dos limites existentes, tem assegurado o seu direito de expressão na sociedade, o que contribui para o desenvolvimento do processo de participação política no Estado Democrático<sup>14</sup>.

Finalizando, temos na terceira “face”, o direito de «se informar», que se apresenta como um dos mais importantes direitos, já que assegura ao indivíduo uma maior participação no processo de informação<sup>15</sup>. Tal direito importa na liberdade que

---

<sup>13</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, p.573; Para JORGE MIRANDA, este direito corresponde ao exercício de uma atitude passiva e receptícia. (*Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, v.Tomo IV. 2000 3ª ed., p.455)

<sup>14</sup> MACHADO, Jónatas E.M. *Liberdade de Expressão Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*, p. 476.

<sup>15</sup> Sobre essa participação mais ativa, RUIZ destaca a colaboração de setores e grupos de interesse ecológico que têm contribuído bastante no campo da informação ambiental, favorecendo através de suas ações uma maior participação e «socialização» do meio ambiente. (RUIZ, Gerardo Ruiz-Rico. *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p.159); Segundo CUTANDA as organizações não governamentais com fins ambientais tiveram papel decisivo na ampliação da consciência sobre os problemas ambientais. A autora recorda o trabalho de divulgação e luta pelas questões ambientais, bem como as constantes disputas judiciais que levaram ao surgimento de uma jurisprudência sobre essas questões. (CUTANDA, Blanca Lozano. *Derecho Ambiental Administrativo*. 4ª ed. Madrid: Dykinson. 2003, p. 128)

o indivíduo tem de recolher informação, de buscar as suas fontes, de pesquisar, enfim, de não ser impedido de acedê-la, o que implica numa postura mais proativa.

Esse direito individual deve ser garantido, assegurando não somente um livre exercício da atividade da informação, mas igualmente o acesso às fontes, seu pluralismo, seu caráter independente e exaustivo; e isso não apenas no que diz respeito à atividade de informação, mas também aos seus conteúdos.<sup>16</sup>

A origem recente desse direito está ligada ao princípio da dignidade humana,<sup>17</sup> decorrente da tradição da liberdade de expressão em sentido amplo.<sup>18</sup> Assim, cabe hoje ao cidadão decidir em que fontes buscará a informação desejada, fazendo-o livremente, de maneira a poder formar sua própria opinião. Hodiernamente, o cidadão pode escolher como participar na sociedade, como formar sua opinião; quer seja de forma passiva, através do direito de ser informado, quer seja através do direito de se informar, buscando a informação diretamente em suas fontes.

Partindo dessa premissa, passaremos a analisar o direito à informação no âmbito do direito ambiental, pois aqui também a informação desempenha um papel importante nas questões que afetam direta ou indiretamente o cidadão. Ao contrário do que se possa pensar, a informação ambiental é muito mais do que uma simples relação de dados técnicos; na verdade, constitui um importante instrumento de participação a ser utilizado na proteção do meio ambiente.

## 2.2. DIREITO À INFORMAÇÃO E MEIO AMBIENTE

A crise ambiental é uma das grandes preocupações da

---

<sup>16</sup> STROZZI, Girolamo. *Liberté de L'Information et Droit International*, p. 949.

<sup>17</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 109.

<sup>18</sup> MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão Dimensões Constitucionais da Esfera Pública*, p. 478.

atualidade e não está presente apenas nas discussões travadas nas “altas cúpulas”, mas também no nosso dia-a-dia. Como resultado de políticas desenvolvimentistas agressivas e do abuso dos recursos naturais, os problemas ambientais foram se agravando, o que só fez aumentar, cada vez mais, as diferenças sociais e a insustentabilidade do sistema.

Diante das agressões perpetradas e do impacto das mesmas, alguns países começaram a buscar caminhos para resolver essas questões ou, pelo menos, tentar diminuir o ritmo acelerado da degradação ambiental. Assim, várias leis, convenções e acordos internacionais foram se estabelecendo com o objetivo comum de regular a crise.

Dentre os vários instrumentos existentes, destacamos aqui o paulatino desenvolvimento do acesso à informação ambiental, como forma de tornar cada vez mais transparente a Administração, possibilitando aos cidadãos um melhor conhecimento das questões relacionadas ao ambiente e uma maior participação, não só na proteção deste, como na proteção das suas próprias vidas<sup>19</sup>. Assim, o conceito de informação ambiental vem sendo elaborado nas últimas décadas pelos mais variados documentos internacionais, havendo, contudo, uma tendência no alargamento de seu conteúdo, de forma a não deixar dúvidas sobre o que está contido na informação ambiental.

Insta destacar o importante papel da Diretiva 90/313/CEE<sup>20</sup>, não só por apresentar um dos primeiros contornos do conteúdo da informação ambiental, mas também por ser um importante marco rumo à melhoria da democratização das

---

<sup>19</sup> “Il est du devoir de tout gouvernement de lutter pour rendre les citoyens conscients des ces enjeux. Son rôle n’est pas tant de faire les bons choix de developpement que de rendre la société capable d’accepter de prendre des risques et d’effectuer elle-même ces choix.” (CROZIER, Michel. *On ne Change pas la Société par Décret*, p. 175)

<sup>20</sup> A Diretiva 90/313/CEE do Conselho entrou em vigor no dia 31 de dezembro de 1992 e foi substituída pela Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que entrou em vigor no dia 14 de fevereiro de 2005.



políticas ambientais<sup>21</sup>. O art. 2º previa que informação ambiental seria 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 atividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos), ou medidas que os afetem ou possam afetar negativamente e às atividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental.

Sobre esses elementos, alguns anos mais tarde, a Convenção de Aarhus traria um conceito ainda mais específico e detalhado do que a Diretiva 90/313/CEE, o que analisaremos mais à frente nesse estudo. Apesar de muitas legislações terem definido o seu próprio conceito, parece-nos que, no momento, a definição mais detalhada diz respeito à Diretiva 2003/4/CE, que ampliou o conceito de informação ambiental trazido pela Convenção de Aarhus, ao acrescentar as informações relativas às zonas húmidas, às zonas litorais e marinhas.

Tanto o acesso à informação ambiental, quanto a sua divulgação é muito importante nos nossos dias, uma vez que comporta inúmeros aspectos da nossa realidade. Essa divulgação da informação e o acesso a ela devem ser considerados uma regra, embora haja casos em que as autoridades públicas possam recusar um pedido de informação. Mesmo assim, veremos que os motivos da recusa deverão ser interpretados sempre de forma restrita, priorizando, assim, o acesso e o conhecimento das informações.

Ainda que nos deparemos com alguma restrição à informação, essa será sempre a exceção, já que a regra é disponibilizá-la, como tem sido feito por alguns sistemas internacionais que se especializaram na ordenação e divulgação da mesma<sup>22</sup>,

---

<sup>21</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de L'Environnement*, pág. 106.

<sup>22</sup> MOLINA, Angel Manuel Moreno. *Puesta en Funcionamiento del Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Acceso a la Informacion. Acceso a la Justicia*, p.152.

bem como dos regulamentos, convenções internacionais e leis que foram criadas sobre a matéria<sup>23</sup>. Contudo, para que alcance seu objetivo, quais seriam as características dessa informação?

Como primeira característica destacamos a veracidade, pois a boa informação se pressupõe verdadeira. Quando solicitamos uma informação junto a um órgão público<sup>24</sup>, esperamos obter a verdade dos fatos, pois esta é uma característica inerente à informação. Todo o cidadão tem direito a receber informações verdadeiras, sendo este um direito de liberdade garantido<sup>25</sup>, a fim de que o mesmo possa opinar, criticar ou agir diretamente, quando for confrontado por um determinado conjunto de fatos. Assim, a ação do cidadão depende da informação que obtiver junto às entidades públicas, razão pela qual destacamos aqui quatro características que julgamos serem muito importantes para a informação ambiental.

Começamos pela acessibilidade, pois é preciso que a informação seja acessível, de maneira que a sua obtenção, quer nos meios, quer na forma, seja simples e isenta de entraves para todo e qualquer cidadão. De fato, por muito tempo o acesso à informação detida pelas autoridades públicas esbarrava numa forte cultura de sigilo<sup>26</sup>, onde essas autoridades se posicionaram como verdadeiras proprietárias da informação que detinham.

Mesmo que esse tipo de cultura ainda seja visível, podemos dizer que ela vem sendo combatida, razão pela qual o acesso se tornou mais viável. A informação se encontra em poder das autoridades públicas, mas não é sua propriedade, portanto, segundo esse entendimento, temos assistido a uma

---

<sup>23</sup> KRÄMER, Ludwig. *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea (tradução)*. Madrid: Marcial Pons. 1999, p.22.

<sup>24</sup> Cf. KRÄMER, Ludwig. *Access to Letters of Formal Notice and Reasoned Opinions in Environmental Law Matters in European Environmental Law Review*. v.12, nº 7, 2003.

<sup>25</sup> CARVALHO, L. G. Grandinetti Castanho de. *Liberdade de Informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.91.

<sup>26</sup> PRIEUR, Michel. *Droit de L'Environnement*. Paris: Dalloz, 5ª ed., 2004, p.106.

maior abertura e adequação da Administração<sup>27</sup> aos regimes democráticos, que se concretiza em vários documentos em todo o mundo.

Outra característica a ser destacada é a qualidade, o que no âmbito da informação ambiental tem importante relevo, haja vista o fato dela ser composta em sua maior parte por dados técnicos, ou seja, boa parte dessa informação é constituída por parâmetros, padrões e índices, que se traduzem, muitas vezes, em números pouco compreensíveis para o cidadão comum.

É preciso que a informação fornecida ao cidadão seja completa, e que haja qualidade técnica, capaz de abarcar todos os aspectos relativos à informação que se deseja fornecer. Essa preocupação com a qualidade está presente na Diretiva 2003/4/CE que, em seu art. 8º, estabelece que os Estados-Membros devem, na medida do possível, assegurar que as informações recolhidas por eles sejam atualizadas, exatas e comparáveis. Tratando-se de substâncias, resíduos, emissões e outras libertações para o ambiente, há inclusive a previsão de que as autoridades públicas indiquem ao requerente, caso esteja disponível, onde pode ser encontrada informação sobre os procedimentos de medição utilizados para recolha da informação, ou fazer referência ao procedimento utilizado.

Esses dados fornecidos ao cidadão devem ajudá-lo a formar uma opinião com base científica, o que nem sempre é fácil, face à complexidade de alguns dados, contudo, está clara a evidente necessidade de acesso a esse tipo de informação e a importância da circulação desses dados para que o cidadão, possa vir a participar de forma consciente na defesa do ambiente<sup>28</sup>.

A clareza é a terceira característica de que falaremos aqui, pois, não basta que a informação ambiental tenha quali-

---

<sup>27</sup> KRÄMER, Ludwig. *Focus on European Environmental Law*. 2º ed., London: Sweet & Maxwell, 1997, p.24.

<sup>28</sup> PELOSI, Enzo. *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE*. in *Rivista Giuridica Dell'Ambiente*. 1 2004, p. 24.

dade e seja completa, é preciso que alcance o objetivo de informar. Por ser muito técnica, a informação ambiental precisa apresentar, de forma clara, toda a sua complexidade, pois a tecnicidade não deve ser um obstáculo intransponível.

Embora por muito tempo o caráter técnico e complexo da informação ambiental tenha servido de justificativa para não fornecê-la, o aumento generalizado dos níveis de instrução da população e o papel cada vez mais importante do ambiente nas decisões públicas evidenciaram a necessidade de manter a população informada, já que a falta de informação já não era mais compatível com a nova ordem social<sup>29</sup>.

Nesse sentido, é preciso que as entidades públicas se empenhem e se comprometam a transmitir uma informação acessível a seu público. Deve existir por parte das mesmas um compromisso com a viabilidade da leitura da informação que se fornece, pois, se os cidadãos não conseguem compreender, a informação terá pouca utilidade.

Como última característica, destacaremos aqui a celeridade. O tempo na informação é extremamente importante, principalmente em sede ambiental. Não basta que a mesma seja acessível, completa e compreensível, urge que seja célere, para que sua utilidade não fique comprometida<sup>30</sup>.

Como o meio ambiente não espera pelas providências humanas, para cada ação degradadora há uma reação com a qual devemos arcar e para a qual devemos estar preparados. Isso implica uma organização e preparação por parte de quem informa, o que inclui sistema de comunicação estruturado e pessoal treinado.

De fato, a eficiência depende de um bom planejamento e

---

<sup>29</sup> PRIEUR, Michel. *Le Droit à L'Information en Matière d'Environnement in Le Droit à L'Information en Matière d'Environnement dans les Pays de L'Union Européenne*. Limoges: PULIM, 1997, p. 10.

<sup>30</sup> LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia em Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007, p.178.

de prazos razoáveis que não constituam um obstáculo à divulgação e circulação da informação. De acordo com a Diretiva 2003/4/CE, o prazo para as autoridades públicas disponibilizarem a informação solicitada é de até 30 dias<sup>31</sup>, havendo distinção apenas para os casos de emergência nos quais a informação toma outra dimensão. Nesses casos, a celeridade é ainda mais necessária, já que é preciso que a informação seja prestada o mais depressa possível, a fim de minimizar os efeitos danosos, quer sejam ao ser humano ou ao meio ambiente.

É importante que a informação circule e que não haja demora por parte das autoridades públicas em fornecê-la, pois as conseqüências podem ser ainda maiores<sup>32</sup>, como no emblemático caso de Chernobyl<sup>33</sup>, no qual as autoridades soviéticas levaram muito tempo para confirmar o acidente. A informação deve ser capaz de apontar a dimensão do perigo captado pelo órgão informante, assim como deve sugerir soluções para a segurança dos informados, sem que haja precipitação no seu fornecimento, a fim de evitar possíveis distorções.

Não havendo dúvida de que a celeridade da informação ambiental, em casos de emergência, é imprescindível, não podemos olvidar que a mesma não deve se sobrepor à certeza

---

<sup>31</sup> De acordo com a subalínea a), da alínea 2, do art. 3º da Diretiva 2003/4 CE, a informação deverá ser disponibilizada ao requerente “O mais rapidamente possível, ou no prazo máximo de um mês a contar da recepção do pedido pelas autoridades públicas”.

<sup>32</sup> BARRIO, J. A. P. *Política de Información y Alarma Social in* (Ed.). *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información en las Políticas de Medio Ambiente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 280.

<sup>33</sup> O acidente ocorrido a 26 de abril de 1986 teve conseqüências que ultrapassaram o território soviético em função da rápida mudança da direção dos ventos, o que levou a nuvem radioativa a ultrapassar o espaço aéreo de uma série de países. No plano internacional, o acidente teve grande repercussão, até porque na época do acidente nenhuma convenção era aplicável à União Soviética. Assim, num esforço conjunto e muito rápido foram elaboradas duas convenções: no dia 26 de setembro de 1986 foram assinadas a Convenção sobre a notificação rápida de acidente nuclear e a Convenção sobre assistência em caso de acidente nuclear ou de situação de urgência radiológica. (KISS, Alexandre e BEURIER, Jean-Pierre. A. *Droit International de L'Environnement*. Paris: A. Pedone, 2004, 3ª ed., p. 401)

daquilo que se informa, pois um alarme falso pode, em alguns casos, causar mais danos à população do que o próprio fato ocorrido<sup>34</sup>. Cabe à Administração informar, de forma responsável e atenta, com o objetivo de evitar possíveis distorções.

### 3. A CONVENÇÃO DE AARHUS E A GARANTIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO.

A Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, mais conhecida como Convenção de Aarhus, foi aprovada no dia 25 de junho de 1998 em Aarhus (Dinamarca) e entrou em vigor no dia 30 de outubro de 2001, após a concretização das dezesseis ratificações exigidas pelo art. 20 desta Convenção<sup>35</sup>.

Sua entrada em vigor representou um forte impulso em muitos países europeus<sup>36</sup>, e uma grande influência no plano internacional, além de ser um grande passo para o desenvolvimento do direito internacional, no que diz respeito à democracia participativa e ao fortalecimento dos direitos do cidadão em matéria de ambiente<sup>37</sup>. Por essa razão, não deve ser vista como

---

<sup>34</sup> Lembramos aqui o acidente com o barco Casón ocorrido em 1987, que encalhou na Costa da Morte - Galícia, tendo a carga de sódio metálico transportada reagido com a água, produzindo vapor d'água. Um meio de comunicação veiculou a notícia de que, segundo "especialistas consultados", a nuvem de vapor era radioativa. Essa infeliz notícia, somada ao despreparo das autoridades para informar a população, provocou não só o alarme social, mas levou também ao êxodo em massa. A falsa informação esvaziou toda uma região. (BARRIO, J. A. P. *Política de Información y Alarma Social in* (Ed.) *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información en las Políticas de Medio Ambiente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 281)

<sup>35</sup> O número de Estados signatários e o status atual do quadro de ratificações está disponível em: «<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>», acesso em 11/06/2012.

<sup>36</sup> CUTANDA, Blanca Lozano. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 4ª ed., 2003, p.128.

<sup>37</sup> Um dos aspectos mais importantes da Convenção de Aarhus se refere ao fato de que a maioria de suas normas faz nascer, imediatamente, direitos em favor dos

mais uma convenção sobre ambiente, mas uma convenção que introduz a democracia no processo de decisão pública<sup>38</sup>.

Não há dúvida de que esta Convenção avançou significativamente no reconhecimento e proteção dos direitos de acesso à informação, participação do público e acesso à justiça. A importância do papel desempenhado por esses três direitos pode ser verificada na menção que lhes foi feita nos objetivos da Convenção. A relevância desse texto e de seu reflexo e influência em vários países será muito importante, principalmente no que diz respeito a um maior desenvolvimento e à preocupação com o acesso a informação ambiental, de maneira a promover uma maior participação na tomada de decisões relativas ao meio ambiente.

Considerando que o texto da Convenção resulta de vários outros instrumentos<sup>39</sup>, e não haveria como tratar de todos eles nessas breves linhas, vamos nos centrar no papel fundamental da Diretiva 90/313<sup>40</sup> que, segundo alguns autores, deve ser

---

indivíduos não se limitando a uma simples regulamentação das relações entre os Estados. Cf. ROUILLER, Florence. *Le Droit a L'Information Environnementale et sa Justiciabilité: La Mise en Oeuvre de la Convention D'Aarhus dans la Législation Suisse* in *Revue Européenne de Droit de L'Environnement*, nº 4, 2003, p.400; KISS, Alexandre. *Cinq Années de Droit International de L'Environnement (1996-2000)* in *Revue Juridique de L'Environnement*, nº4, 2001, p. 589.

<sup>38</sup> PRIEUR destaca o abandono da idéia tradicional de democracia, na qual o cidadão é passivo e basicamente exerce o direito ao voto, passando agora a uma democracia mais participativa em que o cidadão atua de forma mais direta e participa diretamente da vida administrativa. (*La Convention D'Aarhus, Instrument Universel de la Démocratie Environnementale* in *Revue Juridique de L'Environnement*, nº spécial, 1999, p.9).

<sup>39</sup> Cf. LARSEN, Christine. *L'Accès aux Informations sur L'Environnement en Droit International: La Convention de Aarhus*. in (Ed.) *Dix Ans D'Accès à L'Information en Matière D'Environnement en Droit International: bilan et perspectives*. Bruxelles: Bruylant, 2003, p. 26; MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006, p.109 a 177.

<sup>40</sup> A Diretiva 90/313 CE foi revogada pela Diretiva 2003/4 CE de 28 de janeiro de 2003; Cf. KISS, Alexandre. J.-P. B. A. *Droit International de L'Environnement*. Paris: A. Pedone, 3ª ed., 2004, p. 104; PRIEUR, Michel. *Le Droit à L'Information en Matière d'Environnement* in *Le Droit à L'Information en Matière d'Environnement dans les Pays de L'Union Européenne*. Limoges: PULIM, 1997,

vista como uma das razões de seu surgimento<sup>41</sup>.

### 3.1. A DIRETIVA 90/313/ CEE COMO IMPORTANTE ANTECEDENTE

Antes mesmo da Convenção de Aarhus surgir no plano internacional, a Diretiva 90/313/CEE figurava como o documento mais importante que existia<sup>42</sup> e que representava um verdadeiro compromisso na proteção do direito ao acesso à informação detida pelas autoridades públicas nos Estados-membros, tendo sido o primeiro instrumento legislativo no plano internacional a reconhecer um direito de acesso à informação em matéria ambiental<sup>43</sup>.

Embora possamos ponderar as questões políticas que envolveram toda a divulgação, e o posicionamento dos governos em relação ao acidente ocorrido em Chernobyl em 1986<sup>44</sup>, tendo em vista o próprio momento histórico, o fato é que, do ponto de vista ambiental, ficou claro para o mundo que o controle do lixo radioativo, bem como a circulação de informação sobre esses depósitos, era algo necessário e prioritário na Europa. Após esse nefasto acontecimento, os países europeus intensificaram as discussões acerca do tema, o que culminou no surgi-

---

p.9.

<sup>41</sup> Cf. MONÉDIAIRE, Gérard. *Les Droits a L'Information et a la Participation du Public auprès de L'Union Européenne* in *Revue Juridique de L'Environnement*. nº 2, 1999, p. 150; CUTANDA, Blanca. L. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 4ª ed., 2003, p. 132.

<sup>42</sup> MOLINA, Angel Manuel Moreno. *Puesta en Funcionamiento del Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Acceso a la Informacion. Acceso a la Justicia* in RISQUEZ Juan Picon (Ed.). *Derecho Medioambiental de la Union Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996, p.154.

<sup>43</sup> MONTINI, Massimiliano. *Il Diritto di Accesso all'Informazione in Materia Ambientale: la Mancata Attuazione della Direttiva CE 90/313* in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*. nº 2, 1997, p. 325.

<sup>44</sup> MACHADO, Paulo Afonso. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 14ª ed., 2006, p.87.



mento da Diretiva 90/313/CEE<sup>45</sup>.

A nível europeu, a Diretiva 90/313<sup>46</sup> surge com o objetivo de minimizar as diferenças existentes entre as legislações dos estados-membros, uma vez que eram poucos os que possuíam legislação própria sobre o acesso à informação detida pelas autoridades públicas<sup>47</sup> e, ainda assim, nos países onde a Constituição assegurava esse tipo de acesso, como por exemplo Portugal<sup>48</sup>, não se notava uma efetividade desses dispositivos<sup>49</sup>.

A aplicação dessa Diretiva não se deu sem dificuldades e resistências<sup>50</sup>, contudo o Tribunal de Justiça da União Europeia

---

<sup>45</sup> De acordo com o art.1º, “É o objetivo da presente diretiva assegurar a liberdade de acesso de divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser postas à disposição”.

<sup>46</sup> A Diretiva 90/313/CEE foi a primeira a tratar especificamente do acesso à informação ambiental, contudo, não podemos deixar de sublinhar a importância da Diretiva 85/337/CE referente à avaliação de impacto ambiental, como aquela que abre caminho para a compreensão do acesso à informação como um importante instrumento de participação pública, bem como o papel da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. (GOMES, Carla Amado. *O Direito à Informação Ambiental: velho direito, novo regime* in Revista do Ministério Público. nº 109, 2007, p.9); O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem reconheceu em várias ocasiões a obrigação dos Estados de colocar à disposição dos cidadãos a informação que possuíam em matéria ambiental. Cf. MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. *La Convention Européenne des Droits de L’Homme et le Droit a L’Information en Matière D’Environnement* in Revue Générale de Droit International Public. 4, 1998; BROTONS, Íñigo Lazcano. *El Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente en la Directiva 2003/4/CE* in Estudios de Derecho Ambiental Europeo. Bilbao: LETE, 2005, p. 146)

<sup>47</sup> KRÅMER destaca que apenas alguns países como Dinamarca, França, Luxemburgo e Itália possuíam legislação sobre o acesso às informações administrativas, enquanto países como Reino Unido, Irlanda, Alemanha e Bélgica não possuíam qualquer legislação específica sobre o assunto. (*La Directive 90/313/CEE sur l’Accès à l’Information en Matière d’Environnement: Genèse et Perspectives d’Application* in Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne, nº 353 Dez 1991, p. 867)

<sup>48</sup> Art. 268º da Constituição da República Portuguesa.

<sup>49</sup> A própria Diretiva 90/313/CEE traz nos seus considerandos a afirmação de que “a existência de disparidades entre as legislações em vigor nos Estados membros, no que respeita ao acesso à informação sobre o ambiente detida pelas autoridades públicas, pode criar dentro da Comunidade desigualdades no acesso à informação e/ou nas condições de concorrência”.

<sup>50</sup> Um bom exemplo de resistência à transposição da Diretiva 90/313/CEE pode ser

– TJUE já vinha se manifestando, basicamente em ações por incumprimento<sup>51</sup> e pedidos de decisão prejudicial<sup>52</sup>, no sentido de deixar clara a forma como a Diretiva 90/313/CEE deveria ser interpretada.

O caso Mecklenburg é um exemplo dessa atuação do TJUE, pois nele, sob a alegação de ser abrangida pela confidencialidade, foi negada informação sobre a posição que a administração encarregada da preservação das paisagens tinha adotado no processo de aprovação dos planos de construção de um troço de estrada, contudo, o TJUE esclareceu que essa também deve ser entendida como informação ambiental, não cabendo a alegação de confidencialidade<sup>53</sup>.

---

visto no Ac. de 26 de Junho de 2003, Proc. C-233/00, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa. Nessa ação por incumprimento a Comissão pedia que fosse declarado que a França não transpôs corretamente, dentre outros artigos, o art. 3º, nº 2, relativo à comunicação parcial das informações ambientais, processo que se iniciou após dez anos de notificações e respostas entre a Comissão e a República Francesa. Disponível em [«http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0233:PT:HTML»](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0233:PT:HTML). Acesso em 06/07/2012.

<sup>51</sup> A ação por incumprimento do direito da UE ou por violação dos Tratados é um importante mecanismo processual que garante a aplicação do direito pelos Estados-membros, assim estes não podem ignorar ou aplicá-lo de maneira incompleta ou tendenciosa. Prevista nos artigos 258º a 260º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia a acção por incumprimento sujeita os Estados-membros a um processo judicial obrigatório, com o risco de condenação vinculativa, podendo inclusive ser estipulada sanção pecuniária significativa de acordo com o caso. Cf. MACHADO, Jónatas E.M.. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 505; QUADROS, Fausto; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2005, p.186.

<sup>52</sup> O reenvio prejudicial previsto no art. 267º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é um mecanismo que garante uma continuidade na interpretação das normas da UE. Segundo esse artigo o TJUE é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação dos Tratados e a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da UE. Cfr. MACHADO, Jónatas E.M.. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 573; ALMEIDA, José Carlos Moitinho. *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992, p.23.

<sup>53</sup> Na questão levada ao TJUE discutia-se se o parecer de um organismo hierarquicamente inferior encarregado de proteção da paisagem, no âmbito da participação dos responsáveis pela proteção dos interesses públicos num procedimento de apro-

De fato, os resultados obtidos com a aplicação da Diretiva 90/313/CEE foram positivos segundo o Informe realizado pela Comissão das Comunidades Europeias sobre a experiência adquirida com a Diretiva. Além de muitas sugestões de melhoras por parte de vários Estados<sup>54</sup>, verificou-se que muitos particulares e organizações na União Europeia haviam se utilizado das disposições legislativas derivadas da referida Diretiva. Assim, ainda que outros documentos tenham dado o seu contributo<sup>55</sup>, não há dúvida de que ela foi um marco sobre a matéria, influenciando o texto da Convenção de Aarhus e abrindo caminho para um melhor acesso à informação.

### 3.2. OS TRÊS PILARES DA CONVENÇÃO

vação de planos, constituía uma medida administrativa destinada a proteger o ambiente. Para que não restasse dúvidas o Tribunal respondeu que “Para constituir uma «informação relativa ao ambiente na acepção da directiva», basta, portanto, que uma posição da administração, como a que está em litígio no processo principal, constitua um acto susceptível de afectar ou de proteger o estado de um dos sectores do ambiente visados na directiva. Assim sucede quando, como menciona o órgão jurisdicional de reenvio, esta posição for susceptível de influenciar, no que diz respeito aos interesses da protecção do ambiente, a decisão de aprovação de planos de construção”. (Ac. de 17 de junho de 1998, Proc. 321/96, Wilhelm Mecklenburg contra Kreis Pinneberg).

<sup>54</sup> No ano 2000, a Comissão das Comunidades Europeias publicou um parecer sobre a experiência adquirida na aplicação da Diretiva 90/313/CEE que se baseou nos dados resultantes dos informes e relatórios produzidos pelos Estados membros a respeito de sua experiência com a Diretiva, da jurisprudência produzida pelo Tribunal de Justiça Europeu, das sugestões e relatórios de ONGs, além da informação sobre a aplicação da mesma recolhida pela própria Comissão. (Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Experiencia Adquirida en la Aplicación de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente. C. D. L. C. Europeas. COM (2000) 400 final)

<sup>55</sup> Destacamos aqui a importância da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, que surge com a tarefa de equilibrar as exigências do desenvolvimento moderno com a premente necessidade da proteção do meio ambiente, bem como a terceira Conferência Ministerial do Meio Ambiente para a Europa, realizada em 1995, em Sofia (Bulgária), onde foi discutida a aplicação do Princípio 10 da referida Conferência, buscando caminhos para um melhor acesso à informação e participação do público na tomada de decisões em matéria de ambiente.

O direito à informação, à participação e ao acesso à justiça são direitos interdependentes sobre os quais a Convenção de Aarhus se assenta. De fato, no âmbito das questões ambientais e das tomadas de decisão que lhes são pertinentes, o processo de participação depende do acesso à informação, da mesma forma que o acesso à justiça garante o exercício dos direitos de participação e informação.

Como primeiro pilar, a Convenção destaca o acesso à informação como a possibilidade de concretização dos demais pilares, pois é preciso que a sociedade esteja adequadamente informada<sup>56</sup>, para que possa fazer escolhas adequadas e conscientes. A Convenção de Aarhus tem como objetivo romper com o segredo que por muito tempo envolveu as autoridades públicas, impedindo que as informações fornecidas fossem de fato transparentes<sup>57</sup>.

Sobre o direito em questão, destacamos dois importantes aspectos que serão tratados no texto da Convenção: o primeiro diz respeito à informação passiva, que é o direito do público de obter informações junto às autoridades públicas e a obrigação destas de fornecer as informações em resposta a essa demanda; o segundo, diz respeito à informação ativa, que é o direito do público de receber informações e a obrigação das autoridades de reunir e de difundir essas informações de interesse geral, sem que seja necessário que esta seja demandada pelo público<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Sobre a importância da informação ambiental RODENHOFF recorda que ela é o pré-requisito para democracia ambiental e a boa governança. “Without it, neither public participation in decision making nor the enforcement of environmental regulations through private law litigation would be possible”.( *The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community* in RECIEL. 11 (3), 2002, p.345)

<sup>57</sup> SCHRAGE, Wiecher. *La Convention sur l'Accès à l'Information, la Participation du Public au Processus Décisionnel et l'Accès à la Justice en Matière d'Environnement* in Revue Juridique de L'Environnement. n° spécial, 1999, p. 7.

<sup>58</sup> CASEY-LEFKOWITZ, S. S. S. *The Aarhus Convention: an Implementation*

Quanto ao segundo pilar da Convenção, destacamos o relevo da participação pública por ser o direito de o público avaliar, discutir ou influenciar as decisões sobre política ambiental ou sobre os projetos individuais que afetem a sua comunidade<sup>59</sup>. A participação desempenha um importante papel na sociedade, na medida em que possibilita a tomada de decisão em matéria ambiental. De acordo com o texto da Convenção, cada Parte deve assegurar a participação do público e um melhor conhecimento das questões ambientais relacionadas a processos decisórios, destacando-se a importância da opinião pública<sup>60</sup>, que deverá ser considerada pelas autoridades públicas.

A participação figura em nos artigos 6º, 7º e 8º da Convenção, estando dividida em três partes: a primeira refere-se à população que pode ser afetada por um empreendimento particular, ou que possui interesse neste processo decisório; a segunda diz respeito à participação do público na elaboração de planos, programas e políticas relativas ao ambiente; e a terceira trata da participação pública na elaboração de leis, regulamentos e normas legais<sup>61</sup>.

Esse detalhamento da participação mostra a preocupação em garantir a promoção da democracia ambiental, pois a política de proteção ambiental necessita da participação do cidadão comum, na mesma medida em que necessita da participação de cientistas e especialistas. O que a Convenção objetiva é que o público<sup>62</sup>, através de grupos organizados, exercite sua influên-

---

Guide. E. C. F. Europe: United Nations Publication 2000, p.18, disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>>, Acesso em: 29/06/2012.

<sup>59</sup> LEE, C. A. M. The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*. vol. 66 2003, p. 81; Ainda sobre os efeitos sobre o ambiente, PRIEUR destaca que a reivindicação da participação dos cidadãos está diretamente ligada as características que são próprias dos problemas ambientais, ou seja, a universalidade, a duração, a interdependência e a irreversibilidade. (*Droit de L'Environnement*. Paris: Dalloz, 5ª ed., 2004, p. 112)

<sup>60</sup> RODENHOFF, V. The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community *RECIEL*. 11 (3) 2002, p. 346.

<sup>61</sup> Idem, p.347.

<sup>62</sup> A expressão Público deve ser entendida aqui no sentido que a Convenção de

cia na fase legislativa da elaboração de um plano ou lei ambiental e não, apenas, na fase de implementação.

Por fim, a Convenção de Aarhus se refere ao acesso à justiça como seu terceiro pilar, no qual os países signatários são chamados a incorporar em suas legislações internas mecanismos que assegurem a viabilização do acesso à informação e à participação pública. Segundo o nº 1 do art.9º, cada Parte deverá assegurar, com base na legislação nacional, que qualquer pessoa tenha acesso à revisão de processo através de um tribunal, quando entenda que o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente recusado, inadequadamente respondido, ou que não tenha sido tratado de acordo com o previsto no art. 4º da Convenção<sup>63</sup>.

De fato, ao referir o acesso à justiça, a Convenção objetiva consolidar os outros dois pilares, tendo em vista que pretende assegurar ao público o direito a iniciar uma ação perante uma instância judiciária ou outro órgão de recurso independente e imparcial, sempre que houver uma violação da Convenção<sup>64</sup>. O acesso à justiça favorece uma aplicação coerente e efetiva das disposições da Convenção referentes ao acesso à informação e à participação pública, o que contribui para um melhor cumprimento das normas ambientais.

---

Aarhus lhe atribuiu no seu art. 2º, nº 4, ou seja, “(...) uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e, como definido na legislação ou prática nacionais, as suas associações, organizações ou grupos”.

<sup>63</sup> O artigo 9º da Convenção de Aarhus foi criticado por vários estudiosos. Algumas dessas críticas dizem respeito ao seu real impacto na promoção da aplicação da lei ambiental nos países signatários, principalmente devido à contínua referência a lei nacional, da qual passa a depender a implementação do acesso a justiça em matéria ambiental proposta pela Convenção. Essa implementação dependerá da forma como cada Estado defende e apóia o acesso aos tribunais. (LEE, C. A. M. *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention in The Modern Law Review*, vol. 66, 2003, 101)

<sup>64</sup> MONÉDIAIRE recorda que, se essa possibilidade deve existir para todos, então o recurso jurisdicional deve ser precedido de um recurso não contencioso, que seja rápido, gratuito, ou pelo menos de baixo custo. (L'Accès à la Justice Communautaire en Matière D'Environnement au Miroir de la Convention D'Aarhus. *Revue Juridique de L'Environnement*. nº spécial 1999, p. 64)

### 3.3. O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Como a informação ambiental é o objeto desse trabalho, passaremos a analisá-la ao pormenor, salientando, contudo, que possui uma clara relação com os demais pilares, motivo pelo qual nos reportaremos a eles sempre que for necessário. Assim, antes de passarmos à análise da mesma, cabe salientar que ela é tratada na Convenção como um verdadeiro direito, ao contrário do que ocorria na Diretiva 90/313/CEE, onde era referida apenas como uma liberdade, embora, na prática, a doutrina já tivesse se manifestado nesse sentido, considerando que a Diretiva atribuía de fato um direito. A Convenção é mais precisa e pretende evitar distorções causadas, muitas vezes, por uma interpretação restritiva.

Antes de analisar a informação ambiental, cabe aqui uma pergunta preliminar: será possível defini-la? Esse seria um grande desafio, a julgar pela dificuldade e pela complexidade em se definir o próprio meio ambiente, que, junto com a informação, vêm sendo definido de forma ampla<sup>65</sup>. É preciso traçar uma definição para que se possa aplicar os artigos 4º e 5º da Convenção de Aarhus e, conseqüentemente, o âmbito de seu alcance<sup>66</sup>.

Um primeiro esboço de definição da informação ambiental pode ser encontrado na Diretiva 90/313/CEE, que aceitou o desafio de defini-la, escolhendo para tal uma abordagem mais ampla, justamente pela dificuldade de se determinar o que seja meio ambiente. Assim, na definição apresentada, foram utilizados termos como «medidas» ou «atividades», com o objetivo de incluir qualquer aspecto que, direta ou indiretamente, se

---

<sup>65</sup> BATISTA, Nicola Navarro. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.36.

<sup>66</sup>LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007, p.123.

referisse ao meio ambiente<sup>67</sup>. Contudo, a prática mostrou que a utilização desta definição mais ampla possuía algumas lacunas e apresentava problemas, uma vez que havia uma tendência em aplicar uma interpretação mais restritiva do conceito proposto.

Passado algum tempo depois de sua entrada em vigor, um parecer da Comissão Europeia constatou que, em alguns Estados membros, o uso de uma interpretação mais restritiva acabou por dificultar o acesso à informação por ser considerada fora do âmbito da definição. As informações sobre os efeitos do estado do ambiente na saúde pública, a radiação ou energia nuclear e as análises financeiras ou de necessidade de apoio a projetos que poderiam afetar o meio ambiente são alguns dos exemplos de dificuldades referidas por alguns Estados<sup>68</sup>.

A Convenção de Aarhus aproveitou a experiência adquirida com a Diretiva e elaborou uma definição ampla e descritiva, com extenso conteúdo. Embora não tenha definido o que é meio ambiente, esforçou-se em apresentar uma definição de informação ambiental que abrangesse todas as possibilidades existentes<sup>69</sup>.

Nesse sentido, o nº 3 do art. 2º apresenta a informação ambiental de uma forma muito mais pormenorizada, dividindo-a basicamente em três categorias que seriam o estado dos elementos do ambiente; os fatores humanos e naturais e as atividades ou medidas; e, por fim, a saúde e segurança do homem e os sítios culturais e estruturas construídas. Essas categorias

---

<sup>67</sup> BATISTA, Nicola Navarro. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.37.

<sup>68</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Experiencia Adquirida en la Aplicación de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente. C. D. L. C. Europeas. COM(2000)400 final, pp.4, 24 e 38

<sup>69</sup> Se compararmos a definição apresentada pela Convenção de Aarhus com a apresentada pela Diretiva 90/313/CEE, veremos o acréscimo de vários elementos, como os organismos geneticamente modificados, a paisagem, o estado dos sítios culturais, a saúde e segurança do homem e as suas condições de vida, assim como determinados fatores, entre os quais incluem-se as substâncias, a energia, a radiação e todo tipo de medidas que digam respeito ao meio ambiente, entre outros.



estão descritas nas letras a), b) e c) do artigo supra, e compõem a nova definição criada pela Convenção, que, dentre outras inovações, passa a reconhecer a importância do custo-benefício e outros pressupostos e análises econômicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria ambiental.

Prevê a Convenção de Aarhus que informação ambiental é “qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral, eletrônica ou de qualquer outra forma<sup>70</sup>”, esclarecendo que a mesma pode se apresentar sob qualquer forma material, quer seja em documentos digitalizados, em papel, fotografias, vídeos ou arquivos.

Como a informação não se apresenta apenas na forma de documentos e arquivos, ou seja, na «forma material», a Convenção preconiza a possibilidade de «qualquer outra forma» ser considerada informação ambiental, deixando em aberto esse conceito, de maneira a que não fique adstrito a determinados tipos de apresentação mais convencionais<sup>71</sup>.

Considerando a forma no sentido acima exposto, a Convenção estabelece que a informação ambiental versa sobre o estado dos elementos do ambiente, passando a exemplificar alguns deles tais como: “o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e as suas componentes, incluindo genericamente, organismos modificados e a interação desses elementos<sup>72</sup>”.

A lista apresentada nessa primeira categoria não é limitativa, pois a Convenção apresenta alguns exemplos, sem que com isso exclua a existência de outros elementos. Embora não nos caiba aqui analisá-los ao pormenor, é certo que, para alguns deles, há acordos internacionais que detalham sua defini-

---

<sup>70</sup> Art. 2º, nº 3 da Convenção de Aarhus.

<sup>71</sup> LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia em Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007, p.126.

<sup>72</sup> Art. 2º, nº 3, a) da Convenção de Aarhus.

ção<sup>73</sup>. No seguimento da análise da lista, há, na parte final, a consideração da interação desses elementos, o que afirma que a informação não trata apenas dos elementos em si, mas da interação que possa haver entre eles, aspecto que não havia sido previsto na Diretiva 90/313/CEE.

Como segunda categoria, temos o art. 2º, nº 3, b), que diz respeito à informação sobre fatores, atividades ou medidas que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente que acabamos de expor. Esses fatores referem-se às “substâncias, energia, ruído e radiação”, enquanto as atividades ou medidas referem-se às “medidas administrativas, acordos, políticas, legislação, planos e programas”. Em ambos os casos é preciso que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente.

Quanto aos planos e programas, alguns autores levantaram dúvidas quanto ao seu âmbito de aplicação, uma vez que se questionava se deveriam ter como objeto apenas a proteção do ambiente. Sobre essa questão concordamos com o entendimento da maioria dos autores<sup>74</sup>, ao afirmarem que a própria definição de informação ambiental traz a resposta a essa questão. Nesta há referência a planos e programas que «afetem ou possam afetar os elementos do ambiente», o que nos faz crer que não é preciso que sejam necessariamente ambientais, e, sendo assim, seu âmbito de aplicação não fica reduzido.

A adoção desse critério é importante e se coaduna com o próprio objetivo previsto no art. 1º da Convenção, na medida em que relaciona o direito de acesso à informação com a parti-

---

<sup>73</sup> Como exemplo, podemos citar a Diretiva 2001/18/CE relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados, que revoga a Diretiva 90/220/CE, alterada pelo Regulamento (CE) nº. 1829/2003 e pelo Regulamento (CE) nº. 1830/2003; Cf. LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007, p.129.

<sup>74</sup> URETA, A. G. El Convenio de Aarhus: Derechos de Participación y de Acceso a la Justicia. In: (Ed.). *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información en las Políticas de Medio Ambiente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.59.

cipação do cidadão na tomada de decisões. É a partir do acesso à informação que o cidadão pode, através de sua participação, influenciar nas decisões ambientais e exercer algum controle sobre a Administração<sup>75</sup>.

Na parte final dessa categoria, a Convenção reconhece a relevância, cada vez mais presente, dos aspectos econômicos em temas ambientais ao referir o “custo-benefício e outros pressupostos e análises econômicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente”.

Há aqui uma ampliação do alcance do conceito de informação ambiental, que não estava previsto na Diretiva 90/313/CEE<sup>76</sup>, e que destaca a atualidade do texto da Convenção ao reconhecer que a análise econômica pode desempenhar um papel determinante na execução de um projeto. Hodiernamente, os economistas têm como desafio resolver questões difíceis como a quantificação de valores ambientais e a internalização desses custos.

No art. 2º, nº 3, c) temos a terceira e última categoria da definição de informação ambiental, onde se destaca a saúde e segurança do homem e dos sítios culturais<sup>77</sup> e estruturas construídas. Dessa categoria cabe destacar a inovação trazida pelo

---

<sup>75</sup> BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.38; Sobre a importância da informação como pressuposto para o exercício do direito de participação pública e a necessidade de se entender a informação de maneira mais alargada, Cf. LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi. 2007, p.132 e a referência a sentença TJCE de 17 de junho de 1998 (TJCE 1998, 144) (Mecklenburg), p.15.

<sup>76</sup> A inclusão do custo-benefício e de qualquer outra análise e hipótese econômica na definição da informação ambiental é bastante significativa. Ao que parece, a incidência da informação sobre a tomada de decisão em matéria de ambiente impulsionou de forma determinante o aparecimento do aspecto econômico. (BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.38)

<sup>77</sup> De acordo com o art. 1º desta Convenção, são considerados sítios culturais “as obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico”.

texto, ao estabelecer a conexão entre a saúde e a segurança humanas com os elementos, fatores e atividades descritas nas categorias anteriores<sup>78</sup>. Apesar de sua importância, o texto deixa claro que essa afetação pressupõe a necessidade de existência de uma ligação entre elas, como forma de impor um limite razoável à extensão quase ilimitada da informação sobre a saúde e a segurança humanas, pois, de outra forma, haveria o risco de incluir informações sobre a saúde e segurança humanas que não tivessem qualquer relação com o meio ambiente nos termos da definição.

### 3.4. QUEM SÃO OS TITULARES AO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL?

Para efeitos da Convenção de Aarhus, os titulares do direito à informação ambiental foram classificados em duas categorias: o «Público» e o «Público interessado». No primeiro, a Convenção confere às pessoas físicas ou jurídicas, assim definidas nas suas legislações nacionais, bem como às suas associações, organizações ou grupos o direito de aceder à informação ambiental<sup>79</sup>.

É curioso observar que, na Convenção de Aarhus, há uma ampla definição do que seja «Público», pois inclui as associações, organizações e grupos, ainda que eles não tenham personalidade jurídica, o que demonstra uma preocupação em torná-la precisa<sup>80</sup>. Essa definição se funda num princípio geral adotado pela Convenção e aplicável a todas as suas disposições, segundo o qual o Público terá acesso à informação “sem discriminação”.

---

<sup>78</sup> LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007, p.134.

<sup>79</sup> Art. 2º, n°4 da Convenção de Aarhus.

<sup>80</sup> The Aarhus Convention: an implementation guide. United Nations Publication, 2000, p. 39. Disponível em «<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>». Acesso em 04/07/2012.

minação quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio, e, em caso de pessoa legal, sem discriminação relativamente à localização da sua sede registrada, ou ao centro efetivo de suas atividades<sup>81</sup>”.

Dessa maneira, o acesso à informação se firma como um direito a ser exercido por todos, independentemente de qualquer uma dessas restrições e que deve ser satisfeito de forma ampla e sem obstáculos, como prevê, o art. 4º, nº 1, alínea a), que estabelece que o público não está obrigado a provar um interesse na questão, não sendo necessário dizer o motivo por que se deseja essa ou aquela informação<sup>82</sup>.

Sem dúvida, a previsão de que as autoridades públicas não podem impor condições para que o Público receba as informações solicitadas é um dos aspectos mais importantes da Convenção, pois, dessa forma, a alegação de que a pessoa não possui interesse na questão não poderá ser usada, não sendo mais necessário justificar o porquê da solicitação, e evitando-se, assim, a rejeição dos pedidos<sup>83</sup>.

Na outra categoria de titulares do direito à informação ambiental, temos o «Público interessado» que é o “público afetado ou que possa ser afetado, ou que tenha interesse no processo de tomada de decisão”, e as organizações não governamentais, cujo objeto seja a promoção da proteção do ambiente e que “preenchem quaisquer dos requisitos definidos na legislação nacional<sup>84</sup>”.

Diferentemente do que acontece no conceito de Público, nesse caso há uma restrição, pois é preciso que exista uma relação do Público interessado com algum processo de tomada de

---

<sup>81</sup> Art. 3º, nº 9 da Convenção de Aarhus. Cabe destacar que esse mesmo artigo também se aplica ao Público interessado do qual falaremos a seguir.

<sup>82</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros. 2006, p.157

<sup>83</sup> Veremos mais adiante que há casos em que as autoridades públicas poderão recusar o pedido de informação, mas são casos específicos descritos no art. 4º da Convenção.

<sup>84</sup> Art. 2º, nº 5 da Convenção de Aarhus.

decisão que envolva matéria ambiental. O conceito de Público interessado difere, não apenas por restringir aos processos decisórios em matéria ambiental, o que o relaciona ao direito à participação pública<sup>85</sup>, mas também por utilizar três critérios para a definição desse público: «ter sido afetado, haver possibilidade de vir a ser afetado ou ter interesse no processo de tomada de decisão»<sup>86</sup>.

Dentro desse conceito de Público interessado foram incluídas as organizações não governamentais, o que revela o reconhecimento de seu papel e importância no âmbito das decisões ambientais e da mobilização da opinião pública. De acordo com a Convenção, será necessário preencher os requisitos definidos na legislação interna, contudo, ainda assim, esse é um grande avanço e reconhecimento da atuação dessas organizações.

O objetivo da Convenção é fazer com que elas possam atuar na concretização do direito à informação ambiental, tanto é assim que a Convenção deixa claro que, ao mesmo tempo em que as Partes podem determinar condições, em virtude de suas leis, estas devem estar em conformidade com os princípios da Convenção, o que evidencia o seu desejo de afastar os impedimentos das legislações internas<sup>87</sup> que, por vezes, impõem situações absurdas com o objetivo de dificultar a atuação das ONGs.

Embora também se aplique ao Público interessado a pre-

---

<sup>85</sup> A definição de Público interessado se relaciona diretamente com a participação pública (art.6º) e com os processos de tomada de decisão em matéria ambiental, além das atividades relativas ao acesso à justiça (art. 9º, nº 2).

<sup>86</sup> Art. 2º, nº5 da Convenção de Aarhus.

<sup>87</sup> A tentativa de obstrução do papel das ONGs pode se apresentar de muitas formas. Entretanto, o fato de a Convenção estabelecer a necessidade de preencherem os requisitos da legislação interna para serem consideradas Público interessado e, a partir, daí atuarem concretamente na promoção dos direitos proclamados na Convenção, não significa necessariamente que haja aqui um obstáculo. (VEINLA, Hannes K. R. *Influence of the Aarhus Convention on Access to Justice in Environmental Matters in Estonia* in *European Environmental Law Review*, nº 12, 2005, p. 329-331)

visão do art. 3º, nº9, do qual já tratamos acima, cabe uma ressalva referente à não discriminação, no que diz respeito às ONGs. De fato, a Convenção foi tímida no estabelecimento de critérios mais precisos a respeito da participação das mesmas, pois alguns aspectos subjetivos poderiam ter sido esclarecidos, como os referentes à antiguidade do seu funcionamento, à finalidade dos estatutos, aos objetivos pretendidos, entre outros<sup>88</sup>. Contudo, entendemos que as possíveis lacunas deverão ser interpretadas de acordo com os objetivos da Convenção, limitando ao máximo interpretações restritivas que possam diminuir a efetividade dos direitos aqui protegidos.

### 3.5. QUEM SÃO AS PARTES E QUAL O SEU PAPEL?

As Partes<sup>89</sup>, cujo termo na Convenção se refere a um Estado ou organização de integração econômica que a tenha assinado, manifestando sua vontade de adesão, desempenham o importante papel da promoção dos objetivos da Convenção, e são comprometidas com o seu cumprimento. As Partes devem envidar todos os esforços para que as respectivas autoridades públicas facilitem o acesso e divulgação da informação ambiental por elas detida.

Ainda que a Convenção seja diretamente aplicável, cabe às Partes o esforço e a iniciativa de implementar medidas legislativas que proporcionem a realização desse direito através de medidas concretas<sup>90</sup>. Nesse sentido, cada Parte deve esforçar-se para garantir a colaboração de cada um de seus funcionários e autoridades, o que implica na criação de condições para que tal se realize.

---

<sup>88</sup> BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.75.

<sup>89</sup> No sentido da Convenção, o termo Parte se inicia sempre por uma letra maiúscula, ao passo que o mesmo termo iniciado por letra minúscula (parte), se refere ao sentido jurídico habitual.

<sup>90</sup> Art. 3º, nº 1 da Convenção de Aarhus.

Não obstante o principal beneficiário da aplicação da Convenção seja o público, parece-nos muito claro que o fato de a Convenção reconhecer um direito à informação ambiental, não significa que esse seja exercido automaticamente pelo cidadão. Além de reconhecer um direito, é preciso que haja uma orientação mínima que indique ao cidadão de que maneira poderá exercê-lo.

De acordo com o nº 2 do art. 3º, é preciso que cada Parte se empenhe em assegurar essa orientação, o que entendemos ser também uma manifestação da transparência da Administração. Ao garantirem que as respectivas autoridades públicas estejam dispostas a colaborar no acesso e na divulgação das informações ao público, as Partes estarão promovendo a transparência<sup>91</sup>.

As autoridades públicas também estão definidas na Convenção de Aarhus que as descreve no nº 2, do art. 2º, em três categorias: a administração pública; as pessoas físicas ou jurídicas que exercem, em virtude do direito interno, funções ou responsabilidades administrativas públicas; e qualquer outra pessoa física ou jurídica que assuma responsabilidades ou funções públicas ou preste serviços relacionados ao meio ambiente sob a autoridade de algum dos anteriores, assim como as instituições de qualquer organização de integração econômica regional<sup>92</sup>. Ficam excluídos da definição os órgãos ou instituições que desempenham funções judiciais ou legislativas<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Sobre o princípio da transparência no âmbito da União Europeia confira pág.33.

<sup>92</sup> LIZARRAGA, Á. R. D. A. E. J. A. R. *Información, Participación y Justicia em Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi. 2007, p.135.

<sup>93</sup> Essa exclusão dos órgãos ou instituições que desempenham funções judiciais ou legislativas se explica pelo fato de que nesses casos o processo decisório possui um caráter distinto. Se por um lado temos no poder judiciário os tribunais que devem aplicar a lei de forma imparcial e profissional sem que haja preocupação com a opinião pública, por outro temos o poder legislativo, no qual representantes eleitos são diretamente responsáveis diante do público que os elegeu.(DROBENKO, Bernard. *La Convention D'Aarhus et le Droit Français in Revue Juridique de L'Environnement*. nº spécial, 1999, p.35)



A administração pública figura na primeira categoria que inclui as agências, instituições, departamentos e organismos que, em função de seu direito interno, são consideradas como administrações públicas, independentemente desse poder ser exercido em âmbito nacional, regional ou qualquer outro<sup>94</sup>. Para evitar uma interpretação restritiva, no texto da Convenção as autoridades públicas não se referem a autoridades que tenham obrigatoriamente responsabilidades em matéria ambiental, pois esse entendimento limitaria o âmbito da definição<sup>95</sup>.

As pessoas físicas ou jurídicas que, no âmbito do direito interno, desempenham funções ou responsabilidades na Administração Pública também são consideradas autoridades públicas, não sendo necessário que se trabalhe diretamente com matéria ambiental, pois o «critério funcional» aqui aplicado abrange todas as hipóteses em que a administração pública delega suas funções a outros organismos.

Vale lembrar que a concepção de função pública, prevista na alínea c), nº 2 do art. 2º pode variar de Estado para Estado<sup>96</sup>, contudo, ainda assim há uma solução possível, qual seja a prevista na letra c) deste artigo, já que abrange uma grande diversidade de situações, o que parece suficiente para sanar eventuais diferenças. Essa terceira categoria trata de qualquer outra pessoa física ou jurídica com responsabilidades ou funções na administração pública, ou que forneça serviços públicos em matéria de ambiente sobre o controle de algum dos órgãos ou pessoas definidos nas categorias anteriores, contudo, é preciso que as responsabilidades, funções ou prestações de serviço estejam relacionadas à matéria ambiental.

A alínea c) traduz a atual, pois visa não apenas as pessoas controladas pelas autoridades públicas, mas também as que

---

<sup>94</sup> BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.42.

<sup>95</sup> Alínea a), nº 2 do art. 2º da Convenção de Aarhus.

<sup>96</sup> BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.42.

podem não ser controladas por elas, mas pelas pessoas definidas na alínea b), nº 2 do art.2º, ou seja, os prestadores de serviços.

O amplo conceito de autoridades públicas, previsto na Convenção de Aarhus, revela que os casos de privatização de serviços ou atividades públicas não ficarão alheios ao envolvimento, informação e participação do público. A alínea c) que acabamos de referir mostra a tendência à privatização das funções públicas, e a tentativa de preencher uma lacuna deixada pela Diretiva 90/313/CEE.

### 3.6. AS HIPÓTESES DE RECUSA.

Até aqui temos visto que a regra existente na Convenção de Aarhus é a da mais ampla e completa disponibilização das informações ambientais ao público, tanto que o art. 4º assegura que as autoridades públicas disponibilizarão essa informação sempre que solicitadas pelo público<sup>97</sup>. Mas em que casos caberia a recusa?

Apesar da regra ser clara, a Convenção estabelece, nos parágrafos 3º e 4º, do art. 4º quais são os casos em que as autoridades públicas podem se recusar a fornecer a informação solicitada. Essas exceções estão divididas basicamente em dois blocos: no primeiro, temos os casos que dizem respeito às circunstâncias do tipo de informação solicitada; no segundo, os casos em que há outro interesse jurídico que deve ser protegido<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Esse artigo cuida da informação passiva e detalha de que forma o público poderá ter acesso à informação solicitada às autoridades públicas, contudo, apesar da Convenção ter como objetivo facilitar o exercício do direito à informação ambiental, ela também prevê os motivos de recusa e os casos de disponibilização parcial.

<sup>98</sup> A diferença entre os dois blocos está no fato de que, no segundo bloco, é preciso que a divulgação da informação afete negativamente o interesse legítimo concorrente, o que exige nova ponderação. Entretanto, em qualquer dos casos, não existe obrigação de acolher todas as causas, uma vez que as duas categorias têm caráter facultativo, pois a Convenção de Aarhus estabelece uma lista fechada de exceções

As hipóteses de recusa do primeiro bloco estão previstas no parágrafo 3º do art. 4º, e ocorrem nos seguintes casos: se a autoridade pública solicitada não detiver a informação; se o pedido não for razoável ou tiver sido formulado de modo muito vago; ou se o pedido envolver matéria inacabada ou comunicações internas das autoridades públicas.

Quanto à primeira hipótese cabe destacar que tal previsão, apesar de aparentemente óbvia, não permite que a autoridade pública, por não possuir a informação, fique isenta da obrigação de agir, no sentido de responder à questão. Isso significa que a mera resposta negativa ao cidadão não é permitida pela Convenção, tendo a mesma previsto a obrigação da autoridade pública agir, no sentido de orientar o requerente na busca da informação solicitada.

Assim, a Convenção prevê que a autoridade deverá, o mais breve possível, informar o requerente a respeito da autoridade com quem poderá obter a informação desejada, ou transferir diretamente a outra autoridade o pedido recebido, informando em seguida ao requerente<sup>99</sup>. Entendemos que essa previsão é bastante coerente com a realidade do cidadão comum, que, muitas vezes, solicita a informação junto à autoridade que não é competente para fornecê-la. Obriga-se, assim, que a autoridade tenha uma postura mais proativa e comprometida com o cidadão, ao invés de se limitar a uma cômoda resposta negativa.

Na segunda hipótese de recusa temos os pedidos manifestamente abusivos ou formulados em termos muito vagos, os quais não foram definidos pela Convenção. Contudo, das mui-

---

sem que os Estados devam necessariamente aderir a todas. (BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p. 45)

<sup>99</sup> “Quando uma autoridade pública não possuir a informação solicitada em matéria de ambiente, esta deverá, o mais rapidamente possível, informar o interessado da autoridade pública à qual este possa solicitar a informação desejada ou transferir o pedido para essa autoridade pública e disso informar o interessado”. (Art. 4º, § 5º da Convenção de Aarhus)

tas dúvidas que essa falta de definição possa levantar, uma situação nos parece que não se enquadra nessa hipótese, qual seja a do pedido complexo e volumoso. Entendemos que este não é abusivo, justamente porque a própria Convenção prevê, para esses casos, a prolongação do prazo, a fim de atendê-los<sup>100</sup>. Assim, não havendo obrigação das Partes aplicar essa exceção, entendemos que aquelas que o fizerem deverão estabelecer parâmetros que definam o que seria um pedido de informação «manifestamente abusivo» ou formulados em «termos muito gerais».

Assim como na segunda hipótese acima referida, também na terceira hipótese a Convenção não forneceu uma definição precisa dos termos utilizados. Está previsto que a autoridade pública pode negar a informação, quando o pedido «envolver matéria inacabada ou comunicações internas de autoridades públicas em que tal isenção está prevista na legislação nacional ou na prática habitual, tendo em atenção o interesse que a divulgação dessa informação possa ter para o público»<sup>101</sup>.

Caberá às Partes definir os conceitos de «matéria inacabada», «documentos inacabados», bem como o de «comunicações internas», destacando sempre que, nos casos de recusa, a mesma deve vir fundamentada por escrito, de forma a não fugir ao objetivo e a própria lógica de funcionamento trazida pela Convenção. Ainda que na prática o fato da definição ficar a cargo das legislações internas tenha gerado problemas por haver uma variação de interpretação de acordo com cada Administração, está implícito, no texto da Convenção, que deverão ser observados os princípios por ela estabelecidos, para que se alcance os objetivos desejados<sup>102</sup>.

Já no segundo bloco, as hipóteses de recusa estão previstas no parágrafo 4º do art. 4º, e dizem respeito à proteção de

---

<sup>100</sup> Art. 4º, § 2º da Convenção de Aarhus.

<sup>101</sup> Art. 4º, parágrafo 3º, c) da Convenção de Aarhus.

<sup>102</sup> BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001, p.47.

outros interesses jurídicos igualmente legítimos, que possuem tanto caráter público, quanto privado. Nesses casos, a divulgação da informação será negada sempre que puder prejudicar: «a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas; as relações internacionais, a defesa nacional e a segurança pública; o curso da justiça, a possibilidade de a pessoa ter direito a um julgamento justo e a capacidade da autoridade pública conduzir uma investigação criminal ou disciplinar; a confidencialidade das informações industriais ou comerciais; os direitos de propriedade intelectual; a confidencialidade dos dados pessoais; os interesses de terceiros que forneceram a informação solicitada e o ambiente a que se refere uma informação»<sup>103</sup>.

Mais uma vez, as hipóteses acima descritas não possuem seus conceitos definidos na Convenção, cabendo à legislação interna de cada Estado a definição dos mesmos. Contudo, recordamos que, para cada uma delas, será necessário que as Partes respeitem a previsão do § 4º do art. 4º, que preceitua que os fundamentos de recusa «serão interpretados de forma restritiva, tendo em consideração o interesse público servido pela sua divulgação, e tendo em consideração se a informação solicitada se relaciona com emissões para o ambiente».

Outro importante contributo para o acesso a informação está presente no § 6º do mesmo artigo, ao determinar que se a informação solicitada puder ser fornecida, ao menos em parte, separando a informação isenta, então assim será feito. Fica aqui previsto o fornecimento de informação parcial, o que reforça o caráter democrático e transparente que a Convenção quer imprimir às autoridades públicas na sua relação com o requerente.

Não há dúvida de que a Convenção espera das autoridades públicas uma atuação mais proativa em relação ao fornecimento de informações, até porque o seu texto prevê que as mesmas não ficarão adstritas ao simples fornecimento da informação detida em seu poder, mas também deverão reuni-la e

---

<sup>103</sup> Art. 4º, § 4º da Convenção de Aarhus.

divulgá-la<sup>104</sup>. O § 1º do art. 5º prevê que cada Parte deve assegurar que as respectivas autoridades mantenham um sistema de informação ativo, propiciando um fluxo adequado de informações sobre as atividades existentes e em curso, «que possam afetar significativamente o ambiente».

De fato, há um objetivo claro aqui, qual seja o de tornar a Administração mais dinâmica e menos passiva, na medida em que a mesma deve agir mais e melhor para cumprir as determinações da Convenção. As obrigações de sistematização e divulgação da informação previstas no art. 5º são claras e visam promover no direito interno dos Estados uma maior transparência no acesso a essas informações.

Contudo, ainda que esse objetivo seja evidente até mesmo nas hipóteses de recusa, pelo cuidado que há em recusar apenas o que realmente não puder ou não tiver como ser divulgado, não podemos deixar de referir o grande desafio lançado às Administrações<sup>105</sup>, na medida em que todas essas mudanças implicam num hercúleo trabalho de adequação dos sistemas<sup>106</sup>, e, principalmente, de fomento de uma “nova cultura de transparência”, se assim nos permitem dizer, dentro da Administração<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> KISS, J.-P. B. A. *Droit International de L'Environnement*. Paris: A. Pedone, 3ª ed., 2004, p.106.

<sup>105</sup> Além da previsão do art. 5º, § 2º, a Convenção de Aarhus também estabelece a obrigação das Partes de fornecer de forma apropriada informações sobre «o desempenho das funções públicas ou disposições dos serviços públicos em matéria de ambiente». Não se trata apenas de fornecer informação ao Público, mas de dar também uma satisfação a ele sobre a qualidade do serviço prestado e de que forma as autoridades estão zelando pela melhoria contínua do material fornecido e da qualidade de seu pessoal. (art. 5º, § 7º, c)

<sup>106</sup> Deverão estar disponíveis nas bases de dados os relatórios sobre o estado do ambiente; textos de legislação de ou relacionadas ao ambiente; políticas, planos e programas sobre ambiente quando for conveniente, entre outros, as conseqüências das mudanças do ambiente para a população e a evolução do direito e da política ambiental. (Art. 5º, § 3º da Convenção de Aarhus)

<sup>107</sup> A nova logística do processo de informação trazido pela Convenção obrigou as autoridades públicas a mudarem o seu paradigma. Para DROBENKO, ela completa o direito de acesso à informação. (*La Convention D'Aarhus et le Droit Français in*

### 3.7. PRAZOS E CUSTOS DA INFORMAÇÃO.

De acordo com a Convenção de Aarhus a informação deve ser fornecida «logo que possível», impondo-se às autoridades públicas que a mesma seja fornecida «no mais tardar em um mês», após o recebimento do pedido, com exceção dos casos em que o volume e a complexidade da informação justifiquem o alargamento do prazo<sup>108</sup>.

Até então, nenhum outro diploma havia estabelecido um prazo tão curto para o fornecimento da informação ambiental, o que significou um avanço importante, quando comparado com a previsão da antiga Diretiva 90/313/CEE que, no § 4º de seu art. 3º, estabelecia um prazo de até dois meses. Além disso, a Convenção avança também ao obrigar a autoridade pública a comunicar ao requerente as situações de prorrogação do prazo ou de recusa, e a fundamentar e justificar essas situações ao requerente<sup>109</sup>.

A possibilidade da ocorrência de uma dessas duas hipóteses evidencia que o pedido recebido pelas autoridades não pode ser esquecido ou ficar sem resposta, dinâmica que já referimos ao longo desse trabalho, no sentido de que sempre haverá uma resposta fundamentada para o requerente. Contudo, diante dessa obrigação podemos questionar quais seriam os custos de manutenção da mesma, o que não passou despercebido no texto da Convenção.

Assim, está prevista no § 8º, do art. 4º, a possibilidade de cada Parte cobrar pelo fornecimento da informação, pois a

---

Revue Juridique de L'Environnement. n° spécial, 1999, p.40)

<sup>108</sup> Como já tivemos a oportunidade de referir nos casos de complexidade e volume do pedido é possível se expandir o prazo até dois meses após a solicitação Art. 4º, § 2º da Convenção de Aarhus.

<sup>109</sup> Sobre o dever de fundamentação em caso de indeferimento e da necessidade de observar os prazos imperativos previstos para resposta, confira a decisão do TJUE no Ac. de 21 de Abril de 2005, Proc. C-186/04.

mesma “pode autorizar as suas autoridades públicas a cobrar pela informação”, desde que o pagamento não seja superior a um “custo razoável”, o que, a nosso ver, se refere às hipóteses em que a informação é fornecida em papel<sup>110</sup>.

Segundo a Convenção, ainda que a informação possa ser disponibilizada de outra forma, que não a escrita, a regra é que a informação seja fornecida na forma como foi requerida, o que implica, na maior parte das vezes, o uso de cópias. Embora o uso do papel nos pareça extremamente arcaico e até pouco ecológico, de fato a Convenção precisava prever a necessidade de razoabilidade, pois o custo é uma realidade no orçamento de qualquer autoridade pública.

Sem dúvida, hoje temos meios eletrônicos cada vez mais eficientes que podem substituir o papel, contudo, deve prevalecer o bom senso, e este tanto diz respeito ao cidadão que tendo condições de receber a resposta por meio eletrônico deve ponderar sobre a necessidade de receber a informação em papel, quanto da estrutura de alguns órgãos que, mesmo tendo um sistema informatizado, devem estar atentos às necessidades daqueles que solicitam a informação, pois, por mais absurdo que possa parecer, o fato é que há aqueles que não dominam as novas tecnologias ou não têm acesso às mesmas, preferindo, portanto, a informação no papel.

Certamente esse material tem um custo para a Administração, o que não significa que essa possa arbitrar um valor exorbitante sobre o fornecimento da informação, pois isso poderia ser uma forma de impedir o acesso, considerando que nem todos teriam condições de arcar com os custos.

Embora a Convenção não tenha definido a expressão «custo razoável», de maneira geral, entende-se que esse seria o

---

<sup>110</sup> Ao analisarmos o art. 3º, § 2º da Diretiva 2003/4/CE vemos que a mesma acompanhou não só os prazos apresentados pela Convenção de Aarhus, como as disposições sobre os custos da informação. Por esse motivo, deixamos aqui esse registro e não voltaremos a analisar essa questão no próximo capítulo quando analisarmos a Diretiva 2003/4/CE.



custo mínimo do material utilizado, ficando de fora qualquer cálculo exorbitante ou desnecessário. Como nem sempre a razoabilidade reina, o TJUE já precisou se manifestar contra certas práticas, como a que havia na Alemanha, onde se vinha cobrando não só pelas cópias mas pelo próprio indeferimento do pedido<sup>111</sup>.

#### 4. A UNIÃO EUROPEIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Os preceitos da Convenção de Aarhus no que se refere à informação ambiental foram um grande contributo para a matéria e para a “consagração do direito do ambiente<sup>112</sup>”. De fato, trata-se de um marco não só no âmbito do acesso à informação, mas também no fomento do processo de participação e acesso à justiça ambiental, cujos preceitos extrapolaram as fronteiras dos signatários da Convenção, influenciando a legislação de outros países<sup>113</sup>.

Contudo, no quadro da União Europeia, tivemos a opor-

---

<sup>111</sup> Sobre o conceito de «custo razoável», da forma como se apresenta na Directiva 90/313/CEE, o TJUE assim se pronunciou: “Os Estados-Membros podem sujeitar o fornecimento de informações sobre o ambiente ao pagamento de taxas, sem, todavia, que estas possam exceder um custo razoável. Esse deve ser entendido no sentido de que não é permitido a um Estado-Membro repercutir a totalidade dos custos, nomeadamente os indirectos, efectivamente suportados pelas finanças públicas pela busca de informações, sobre a pessoa que apresentou um pedido de informações. Aliás, uma taxa cobrada em caso de indeferimento do pedido de informações não pode ser qualificada de razoável, uma vez que, neste caso, não houve efetivamente lugar a qualquer fornecimento da informação, na acepção do referido artigo”. (Ac. de 9 de Setembro de 1999, Proc. C-217/97, Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha).

<sup>112</sup> Segundo o autor a adoção de uma Convenção sobre a informação, a participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça ambiental configuram a consagração do direito ambiental assim definido. (KISS, J.-P. B. A. *Droit International de L'Environnement*. Paris: A. Pedone, 3ª ed., 2004, p.104)

<sup>113</sup> O Brasil e a Argentina são exemplos de que a Convenção teve reflexo em ordenamentos de países não signatários. Cf. SABSAY, M. E. D. P. D. A. *La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente in Anales de Legislación Ambiental*, Boletim Informativo. nº 14, 2003, p.29-36.

tunidade de ver que a consagração do acesso à informação ambiental teve sua gênese na Diretiva 90/313/CEE que figura como importante antecedente na luta por um acesso mais livre e transparente, e que ajudou a estreitar as relações entre o público e as autoridades públicas, principalmente através do relatório fornecido à Comissão, à cerca da experiência adquirida com a mesma.

A partir daí, a Comissão apresentou um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho<sup>114</sup>, que, mais tarde, juntamente com a Convenção de Aarhus, acabou por formar as bases do texto da Diretiva 2003/4/CE. Entretanto, antes desta importante Diretiva, cabe apresentar brevemente o quadro geral de acesso aos documentos detidos pela Administração na União Europeia e a maneira como o princípio da transparência se apresenta na mesma.

#### 4.1. O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E O DIREITO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS

No âmbito do Direito da União Europeia, a matéria sobre acesso à informação e acesso aos documentos da administração pública já vinha sendo regulada em diversos Tratados e está diretamente ligada ao princípio da transparência.

Embora a matéria específica do acesso à informação ambiental tenha sido tratada inicialmente na Diretiva 90/313/CEE, e se consagrado com o advento da Convenção de Aarhus, não poderíamos deixar de referir, em breves linhas, alguns dos documentos que prevêm a garantia e proteção do acesso à informação detida pelos órgãos ou instituições da União Europeia, a fim de enquadrar, em seguida, o caso específico da informação ambiental.

---

<sup>114</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Experiencia Adquirida en la Aplicación de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente. C. D. L. C. Europeas, COM(2000)400 final.

O princípio da transparência está presente em vários dispositivos da União Europeia e diz respeito ao processo de abertura da administração, passando da confidencialidade a um maior acesso e transparência dos seus órgãos, o que hoje se traduz numa interpretação mais alargada de tal princípio, não obstante, durante algum tempo, o mesmo ter assumido «um carácter secundário no Direito Comunitário<sup>115</sup>».

Podemos afirmar que o referido princípio conduz a atuação institucionacional da União Europeia, embora essa dinâmica da transparência seja relativamente recente<sup>116</sup>, pois foi em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, que a União Europeia referiu tal princípio, assinalando «uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos<sup>117</sup>».

Tendo em vista que não é nosso objetivo discutir todos os pormenores da adoção do princípio da transparência no seio da União Europeia<sup>118</sup>, vamos nos focar na questão do acesso aos

---

<sup>115</sup> De acordo com Fausto de Quadros por muito tempo o princípio da transparência assumiu um carácter secundário na medida em que se referia apenas ao acesso à informação e aos documentos produzidos ou detidos pela União e à codificação e elaboração do Direito Derivado. (*Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2008, p.108)

<sup>116</sup> LENOIR, Noëlle. *La transparence au service de la légitimité démocratique des institutions communautaires in La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique?* Paris: LGDJ, 1998, p.256.

<sup>117</sup> Art. 1º do Tratado da União Europeia, cabendo referir que a expressão «de uma forma tão aberta quanto possível e» foi introduzida pelo Tratado de Amsterdão de 02 de outubro de 1997; Segundo Maria Luísa Duarte o princípio da transparência surge de forma diferenciada se comparado aos demais princípios gerais de vinculação institucional na medida em que não nasce da prática institucional e da jurisprudência, mas «exprime a vontade dos Estados-membros vertida no texto dos Tratados». (*União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011, p.147)

<sup>118</sup> Sobre a matéria Cfr. DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 147 e ss.; RIDEAU, Jöel (dir.). *La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique?* Paris: LGDJ, 1998.

documentos e aos respectivos textos que o regulam, como forma de apresentar um “pano de fundo”, onde se insere a evolução do conceito de informação ambiental na UE.

Nesse sentido, destacamos inicialmente a previsão do art. 11º do Tratado da União Europeia – TUE, que, inserido no título dos princípios democráticos, prevê o direito dos cidadãos de se expressarem publicamente a respeito da ação dos órgãos e instituições da União, bem como o compromisso desta em «assegurar a coerência e a transparência» de suas ações.

A transparência pode ser definida como a obrigação de dar a conhecer, de comunicar, de publicar regras, decisões, procedimentos ou situações<sup>119</sup>, o que a União Europeia vem aplicando através de seus tratados. O art. 15º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia<sup>120</sup> é um bom exemplo de que o princípio da transparência é objeto de referência em vários textos, e, mais do que isso, é a «expressão de um princípio da abertura»<sup>121</sup>.

De acordo com o nº 1 do referido artigo, «a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da socieda-

---

<sup>119</sup> TOUSCOZ, Jean. *Réflexions sur la transparence en droit international économique in La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique?* Paris: LGDJ, 1998, p.231; Sobre a transparência e a necessidade de dar a conhecer e de publicar regras há larga jurisprudência sobre a matéria da qual citamos, a título de exemplo, o processo C-532/06 do TJUE. No âmbito do processo de adjudicação de contratos públicos de serviços dois consórcios questionaram a mudança dos critérios do concurso que já havia se iniciado. O TJUE ratificou a importância do princípio da transparência ao decidir que: “O artigo 36.º, n.º 2, da Directiva 92/50/CEE do Conselho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços, na redacção dada pela Directiva 97/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1997, à luz do princípio da igualdade de tratamento dos operadores económicos e da obrigação de transparência que dele decorre, opõe-se a que, num processo de adjudicação, a entidade adjudicante fixe *a posteriori* coeficientes de ponderação e subcritérios relativos aos critérios de adjudicação mencionados no anúncio de concurso.” (Ac. de 24 de Janeiro de 2008, Proc. C 532/06)

<sup>120</sup> Antigo artigo 255º TCE.

<sup>121</sup> DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011, p.150; Cf. MACHADO, Jónatas E.M.. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p.255.

de civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura». Depreendemos, portanto, que este é um princípio mais alargado, tanto no que diz respeito às questões políticas, relativas à governação<sup>122</sup>, como no que diz respeito ao seu amplo espectro de aplicação, uma vez que a transparência alcança todas as instituições, órgãos e organismos da União<sup>123</sup>.

Sobre essa questão da abertura, o art. 298º do mesmo Tratado preceitua que, «no desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente», o que demonstra que há um claro objetivo de tornar a administração cada vez mais transparente e democrática.

Nesse sentido, a boa administração é um direito que se encontra consagrado no art. 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e constitui um dos direitos de cidadania europeia. O objetivo é que exista uma administração transparente, funcional e acessível aos cidadãos da UE<sup>124</sup>, onde todas as pessoas, físicas ou coletivas, que se relacionem com algum dos órgãos administrativos da mesma tenham o direito de ter seus assuntos tratados de forma «imparcial, equitativa e num prazo razoável<sup>125</sup>».

O direito à boa administração compreende as garantias de procedimento administrativo, como o direito de ser ouvido antes que se tome qualquer medida que prejudique a pessoa; o direito desta de aceder aos processos em que está envolvida, no

---

<sup>122</sup> QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2008, p.571.

<sup>123</sup> A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais e no art. 6º do Tratado UE.

<sup>124</sup> RAINAUD, Jean-Marie. *La transparence en droit comparé in La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique?* Paris: LGDJ, 1998, p.241.

<sup>125</sup> «Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.» (Art. 41º, nº 1 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia)

respeito pelos «legítimos interesses de confidencialidade e do segredo profissional e comercial»; o direito de reparação pela União, quando a pessoa sofrer danos por parte de suas instituições ou agentes, bem como a obrigação da administração fundamentar suas decisões e responder à pessoa, sempre na língua em que foi colocada a questão, desde que seja uma das línguas dos Tratados

Inserido nesse quadro do direito de cidadania Europeia está o direito de acesso aos documentos, que se encontra enunciado no art. 42º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. De acordo com esse artigo, «qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva, com residência ou sede social num Estado-membro, tem direito de acesso aos documentos das instituições, órgãos e organismos da União, seja qual for o suporte desses documentos».

Além de ser um direito que não pertence unicamente ao cidadão, uma vez que pessoas coletivas também se beneficiam do mesmo, ele também possui algumas limitações, apesar de sua relevância e do importante papel que desempenha na concretização do ideal democrático.

Como o direito de acesso aos documentos não é um direito absoluto, algumas restrições estão previstas e são basicamente de dois tipos: por um lado, limitações relativas à proteção do interesse público, tais como a segurança pública, relações internacionais, defesa e questões militares; por outro lado, limitações relativas ao interesse privado, como a intimidade e privacidade das pessoas, segredo comercial e industrial, confidencialidade requerida por aqueles que prestam informações à União, entre outros.

A questão do acesso aos documentos detidos pela União Europeia, através de seus órgãos e Instituições, possui regulamento próprio<sup>126</sup>, através do qual são reguladas a forma de

---

<sup>126</sup> REGULAMENTO (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2001 relativo ao acesso do público a documentos do Parlamento

acesso e as restrições acima referidas. Segundo o regulamento, em princípio todos os documentos das instituições deverão ser acessíveis ao público, salvo as restrições ali previstas que, em sua maior parte, em muito se aproximam das restrições elencadas na Convenção de Aarhus, acima referida, e na Diretiva 2003/4/CE que analisaremos a seguir<sup>127</sup>.

Na lição de Maria Luísa Duarte essas restrições, quanto ao acesso aos documentos e à interpretação que delas se façam, «devem reflectir um equilíbrio necessário, conquanto difícil, entre transparência e eficácia do processo decisório»<sup>128</sup>. De fato, esse direito de acesso está ligado à idéia de uma boa administração e tem, como objetivo, tornar efetivos os princípios de transparência e de abertura acima citados, o que nem sempre é uma tarefa fácil.

Desta forma, tendo sido apresentado aqui o quadro geral do acesso aos documentos na União Europeia, e estando claro que a abertura e a transparência objetivadas visam uma melhor participação dos cidadãos nos processos decisórios, bem como garantir uma maior legitimidade, eficiência e responsabilidade por parte da própria Administração em relação a seus administrados, passaremos a analisar a Diretiva 2003/4/CE, que, seguindo esses objetivos, passa a apresentar um conceito ainda mais alargado de acesso às informações ambientais.

## 4.2. A DIRETIVA 2003/4 CE E O ALARGAMENTO DA INFORMAÇÃO AMBIENTAL

Dando continuidade à evolução do conceito de informa-

---

Europeu, do Conselho e da Comissão.

<sup>127</sup> O art. 4º do REGULAMENTO (CE) nº 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2001 descreve as exceções ao acesso aos documentos na UE que se baseiam em razões de interesse público ou privado, contudo, como não é objecto desse trabalho analisar o regulamento faremos apenas essa breve referência ao mesmo.

<sup>128</sup> DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011, p.149.

ção ambiental e do desenvolvimento de instrumentos que a viabilizem dentro da União Europeia, entra em vigor a Diretiva 2003/4/CE, que revogou a Diretiva 90/313/CEE e buscou adequar as disposições da Convenção de Aarhus à legislação comunitária. De fato, a revisão da Diretiva 90/313/CEE<sup>129</sup> já estava prevista, e, com sua revogação, a nova Diretiva pôde alargar ainda mais o conceito de informação ambiental<sup>130</sup>.

Veremos, nas linhas que se seguem, que a Diretiva 2003/4/CE representou um avanço significativo em relação a Diretiva anterior e, mais do que isso, concretizou, no direito europeu, as disposições da Convenção de Aarhus. Contudo, optamos por referir apenas alguns aspectos que reputamos mais importantes nessa Diretiva, destacando apenas as diferenças que consideramos relevantes, já que ao incorporar os preceitos da Convenção de Aarhus à Diretiva, muitas vezes fez uma transposição direta da mesma<sup>131</sup>.

#### 4.2.1. OBJETIVOS

Os objetivos da Diretiva estão previstos em seu art. 1º e

---

<sup>129</sup> CUTANDA, Blanca. L. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 4ªed, 2003, p.132.

<sup>130</sup> Não há dúvida de que o alargamento do conceito de informação ambiental era uma das mudanças necessárias para a nova Diretiva, a fim de que pudesse corresponder à definição prevista na Convenção de Aarhus. Como já tivemos a oportunidade de referir, esta ampliou o conceito ao incluir não apenas informação sobre o estado do ambiente, mas também informação sobre medidas políticas, legislação, projetos de caráter ambiental, entre outros.

<sup>131</sup> Como decorrência da assinatura da Convenção de Aarhus pela União Europeia, surge não apenas a Diretiva 2003/4 CE, como também a aprovação do regulamento CE 1367/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, 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. Disponível em «<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0013:01:PT:HTML>». Acesso em 09/07/2012. Como não vamos trabalhar com o regulamento neste trabalho optamos por nos limitar a fazer referências em nota de rodapé ao longo do mesmo sempre que acharmos oportuno.



visam a garantia do direito de acesso à informação ambiental que está na posse das autoridades públicas, ou detida em seu nome, e a garantia de que a informação ambiental seja progressivamente divulgada pelas autoridades públicas, a fim de atingir a maior disponibilização e divulgação da informação ambiental junto ao público.

Acompanhando a proposta da Convenção de Aarhus, a presente Diretiva amplia e reforça o direito de acesso à informação ambiental, partindo do pressuposto de que uma melhor proteção dos bens ambientais se realiza através de uma adequada e acessível informação do cidadão<sup>132</sup>.

Ao analisarmos os objetivos propostos pela Diretiva, vemos que a mesma cria meios para que se concretize e amplie o acesso do público às informações detidas pelas autoridades públicas, ao mesmo tempo que deseja fomentar, junto a estas, uma cultura de divulgação das informações relativas ao ambiente, internalizando aquela atitude proativa de que já tivemos a oportunidade de falar e que está inserida nos objetivos da Convenção de Aarhus.

#### 4.2.2. O ALARGAMENTO DOS CONCEITOS

A definição de informação ambiental está prevista na Diretiva em seu art.2<sup>o</sup><sup>133</sup> e segue muitos dos conceitos que já vi-

---

<sup>132</sup> PELOSI, E. Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE. *Rivista Giuridica Dell'Ambiente*. nº 1, 2004, p.24.

<sup>133</sup> "Para efeitos da presente directiva, entende-se por: 1. "Informação sobre ambiente" quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica 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 interacção 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 políti-

nham dispostos na Convenção de Aarhus, abrangendo também a difusão de informações sob a forma escrita, visual, sonora, eletrônica ou qualquer outra forma material, o que difere da antiga definição prevista na Diretiva 90/313/CEE<sup>134</sup>.

Como transpõe a maior parte dos preceitos da Convenção de Aarhus, assim como esta, apresenta a informação em três categorias, embora tenha avançado mais um pouco, na medida em que adota uma definição muito mais descritiva. Dessa forma, no que tange aos elementos do ambiente, além de apontar os já descritos na Convenção de Aarhus, a Diretiva 2003/4/CE acrescenta as zonas úmidas, as zonas litorais e marinhas, e a diversidade biológica e seus componentes. Como preceitua Brotóns, o objetivo dessa descrição exaustiva é impelir as normas internas dos países signatários a se manifestarem sobre esses elementos<sup>135</sup>, o que se justifica pelo próprio critério adotado pela Comissão, que optou por uma definição mais explícita, fruto da experiência adquirida com a Diretiva 90/313CEE, onde o texto deu azo a interpretações restritivas.

Além dos elementos acima citados, inclui também fatores como os resíduos, incluindo os radioativos, emissões, descargas e outras liberações para o ambiente, que afetem ou possam afetar os elementos do ambiente<sup>136</sup>. Assim, considera-se infor-

---

cas, 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).”

<sup>134</sup> PELOSI, E. Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE. *Rivista Giuridica Dell'Ambiente*. n° 1 2004, p.28.

<sup>135</sup> BROTONS, Íñigo Lazcano. *El Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente en la Directiva 2003/4/CE* in Estudios de Derecho Ambiental Europeo. Bilbao: LETE, 2005, p.111.

<sup>136</sup> PELOSI, Enzo. *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla*

mação ambiental, qualquer um desses fatores, quando puderem afetar um dos elementos do ambiente, quer seja a água, o ar, o solo, entre outros<sup>137</sup>, podendo, portanto, ser passível de acesso e divulgação.

Sem dúvida, a Diretiva 2003/4/CE alargou o conceito proposto pela Convenção de Aarhus, com o intuito de expandir o acesso à informação ambiental<sup>138</sup>. Dessa forma, cabe destacar que a mesma seguiu a previsão do art. 3º, § 5º da Convenção de Aarhus, que previu que suas disposições não afetariam o direito das Partes de «manter ou introduzir medidas que estabeleçam um acesso mais amplo à informação», ou seja, como as disposições da Convenção constituíam um mínimo a ser seguido, a Diretiva 2003/4/CE optou por não só aproveitar os conceitos ali contidos, mas também por alargá-los em alguns casos.

Essa opção também se reflete no conceito de autoridades públicas<sup>139</sup>, pois aqui também observamos uma ampliação, se comparado ao conceito da Diretiva anterior<sup>140</sup>, no qual não

---

*luce della direttiva 2003/4/CE in Rivista Giuridica Dell' Ambiente. nº 1, 2004, p. 28.*

<sup>137</sup> Lembramos que a lista fornecida pela Diretiva não encerra todas as hipóteses de informação sobre o ambiente, pois se trata de uma lista aberta. O próprio texto da Diretiva prevê no nº 24 das considerações que as disposições da Diretiva não impedem que os Estados-Membros mantenham ou introduzam outras medidas que assegurem um acesso à informação ainda mais amplo.

<sup>138</sup> O Regulamento CE nº 1367/2006 utiliza o mesmo conceito de informação ambiental previsto na Diretiva 2003/4 CE, e, portanto, contém o mesmo teor que o da Convenção de Aarhus. Disponível em [«http://eur-lex.europa.eu/Result.do?arg0=1367%2F2006+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=pt&RechType=RECH\\_mot&idRoot=1&refinecode=LEG\\*TI%3DVI11%3BT2%3DVI%3BT3%3DVI&Submit=Pesquisar»](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?arg0=1367%2F2006+&arg1=&arg2=&titre=titre&chlang=pt&RechType=RECH_mot&idRoot=1&refinecode=LEG*TI%3DVI11%3BT2%3DVI%3BT3%3DVI&Submit=Pesquisar). Acesso em 07/07/2012.

<sup>139</sup> O § 2º do art 2º define como autoridade pública: “a) O governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos; b) 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; c) Qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha responsabilidades ou exerça funções públicas ou que preste serviços públicos relacionados ao ambiente, sob o controlo de um organismos ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b)”.

<sup>140</sup> A Diretiva 90/313/CEE referia-se apenas “a qualquer administração pública a nível nacional regional ou local com responsabilidades sobre o ambiente e que

havia referência às pessoas singulares ou coletivas que exerçam funções administrativas públicas; ou às pessoas singulares ou coletivas que tenham responsabilidades, ou exerçam funções públicas ou que prestem serviços públicos relacionados ao ambiente<sup>141</sup>.

A Diretiva 2003/4/CE utiliza o mesmo conceito de autoridades públicas previsto na Convenção de Aarhus, apresentando-o em três categorias, como já tivemos a oportunidade de expor<sup>142</sup>, e seguindo o objetivo da Convenção ao ampliar a definição de autoridade pública. Entretanto, cabe referir uma diferença presente na letra a), do §2º, artº 2º da Diretiva já que esta se refere ao governo e às administrações públicas (nacional, regional ou local), incluindo os órgãos consultivos<sup>143</sup>, caso em que não há uma reprodução da definição da Convenção<sup>144</sup>.

Ainda sobre as autoridades públicas, cabe destacar que o relevante papel desempenhado pelas mesmas está presente, não apenas na atenção dispensada à elaboração do seu conceito,

---

possua informações relacionadas com o ambiente, com exceção dos organismos que atuem com poderes judiciais ou legislativos”.

<sup>141</sup> BROTONS, Í. L. El Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente en la Directiva 2003/4/CE. In: (Ed.). *Estudios de Derecho Ambiental Europeo*. Bilbao: LETE, 2005, p.113.

<sup>142</sup> Ver pág. 25.

<sup>143</sup> LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia em Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007, p.136.

<sup>144</sup> A Diretiva já não exige que haja responsabilidades em matéria de ambiente por parte das autoridades descritas nas letras a) e b), mas apenas que as tenham em sua posse, e que tenham sido elaboradas ou recebidas por elas (Art. 2º, § 3º da Diretiva 2003/4/CE); O cuidado na elaboração da definição de autoridade pública se justifica pelas lacunas deixadas pela antiga definição da Diretiva 90/313. Como se referia a autoridades que tivessem responsabilidades e possuíssem informação relativa ao ambiente, alguns órgãos da Administração Pública, que não eram autoridades ambientais, se negavam a fornecer as informações ambientais que detinham, alegando que suas responsabilidades não estavam relacionadas ao meio ambiente. Além disso, em alguns casos, o fato de o Governo não figurar na definição ensejava-lhe o silêncio quando a questão era obter informações ambientais, o que agora fica sanado já que o Governo está incluído na definição de autoridades públicas.(CUTANDA, B. L. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 4ªed, 2003, p. 141)

mas também na sua atuação nas questões relativas ao acesso à informação.

Tanto é assim, que a Diretiva prevê, no seu art. 6º, que os Estados-Membros devem garantir que qualquer requerente que considere que seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente indeferido, inadequadamente respondido ou não foi tratado nos termos da Diretiva pela autoridade pública, tenha acesso a um processo pelo qual os atos ou omissões da mesma possam ser reconsiderados. Assim, prevê não apenas o acesso à justiça através de um processo célere, e, sempre que possível gratuito, mas determina também que haja a possibilidade de recurso para assegurar o amplo direito ao acesso à informação.

#### 4.2.3. A DISPONIBILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO E AS HIPÓTESES DE RECUSA

Quanto à disponibilização da informação, a Diretiva 2003/4/CE mantém o mesmo objetivo proposto pela Convenção de Aarhus, ao dispor no seu art. 3º, que os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades públicas sejam «obrigadas a disponibilizar, a qualquer requerente, informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome, sem que o requerente tenha que justificar o interesse».

De fato, o objetivo é que qualquer pessoa possa aceder às informações ambientais detidas pelas autoridades públicas, sem que para isso seja necessário fazer qualquer justificativa<sup>145</sup>, pois isso poderia criar um entrave ao fornecimento da informação. A regra proposta é a de que as autoridades atendam ao pedido de informação na forma requerida, embora, de acordo com o art. 7º da Diretiva, as autoridades públicas possam recusar o fornecimento na forma requerida, quando a informação já estiver disponível em outro formato. Assim, como já referimos

---

<sup>145</sup> PELOSI, E. Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE. *Rivista Giuridica Dell'Ambiente*. nº 1 2004, p.27.

na análise da Convenção de Aarhus, há que se ter bom senso diante do caso concreto<sup>146</sup>.

Seguindo a proposta da Convenção de Aarhus, vemos que o texto da Diretiva, embora preze pela regra da garantia de um maior acesso e divulgação das informações ambientais, também prevê hipóteses de recusa por parte das autoridades públicas em seu art. 4º, as quais também se apresentam em dois blocos<sup>147</sup>.

Dentre as hipóteses previstas no primeiro bloco, destacamos a de pedido abusivo, de pedido que se refere a processos em curso e de pedido em termos gerais<sup>148</sup>. No primeiro caso, assim como ocorria no texto da Convenção, não há na Diretiva qualquer definição do que seria um pedido abusivo, portanto, caberá a cada ordenamento interno definir em que situações um pedido poderá ser considerado como tal.

Já no segundo caso, vemos que a Diretiva prevê a obrigação da autoridade pública indicar qual a autoridade que está tratando do assunto, indicando também o prazo que acredita ser

---

<sup>146</sup> Há no texto da Diretiva uma preocupação clara quanto à disponibilização da informação através de meios de telecomunicações de dados e outros meios eletrônicos, conforme previsto no § 6º do art. 7º da mesma. Entretanto, quando a disponibilização através das novas tecnologias não for suficiente para cumprir o objetivo de informar deve-se socorrer dos meios mais comuns, pois, por vezes, elas podem ser um obstáculo para aqueles que não a dominam ou não tem acesso a mesma.

<sup>147</sup> Para todos os casos de recusa a Diretiva prevê que o requerente deve ser notificado «por escrito ou por via eletrônica da recusa de disponibilizar a totalidade ou parte das informações pedidas» (art.4º, §5º), bem como deve haver fundamentação com a exposição de motivos e a informação da possibilidade de recurso, conforme disposto no art. 6º da mesma Diretiva.

<sup>148</sup> “Art. 4º Exceções: 1. Os Estados-Membros podem prever o indeferimento de um pedido de 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° 3 do artigo 3º; (...)”

necessário para a sua conclusão, de forma a manter o requerente informado sobre o tempo que terá de esperar para obter a sua informação. Mais uma vez lança-se um desafio às autoridades, na medida em que precisarão estar estruturadas, além de manter um sistema de informações integrado e atualizado que permita o cumprimento das determinações da Diretiva.

Seguindo o propósito de que a autoridade pública deve ser mais proativa, deixando de lado sua “zona de conforto e inércia”, observamos que, ao tratar do pedido formulado em termos muito gerais, a Diretiva ousa ao prever que devam estar disponíveis para o público a designação dos responsáveis pela informação, bem como a criação e manutenção de instalações para a consulta das informações pedidas.

Assim, ao tratar do problema da formulação do pedido em termos gerais, a Diretiva não fica adstrita à mera referência da obrigação da autoridade solicitar ao requerente uma clarificação do seu pedido, no prazo de 30 dias<sup>149</sup>. Mais do que isso, trata de estabelecer uma obrigação por parte das autoridades públicas em assistir e orientar o requerente sobre a utilização dos registros públicos que devem estar disponíveis<sup>150</sup>, ou seja, imprime a necessidade de uma maior praticidade e ação na relação com o público, o que não implica num mero fornecimento de listas de informação, mas sim na presença de funcionários treinados e dispostos a atender o público nas suas necessidades<sup>151</sup>.

Quanto ao segundo bloco de hipóteses de recusa, mais uma vez a Diretiva acompanha o texto da Convenção de Aarhus, ao definir que poderão ser indeferidos os pedidos de informação ambiental que prejudiquem: a confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas; as relações inter-

---

<sup>149</sup> Art. 3º, § 3º da Diretiva 2003/4/CE de 28 de janeiro de 2003.

<sup>150</sup> Art. 3º, § 5º, alínea c) da Diretiva 2003/4/CE de 28 de janeiro de 2003.

<sup>151</sup> Seguindo a lógica do texto, nessas dependências deve haver funcionários preparados para atender ao público, já que, segundo a Diretiva, eles têm a obrigação de prestar-lhe assistência.

nacionais, a defesa nacional ou a segurança pública; o bom funcionamento da justiça, o direito de todos terem um julgamento justo e a capacidade de a autoridade pública conduzir uma investigação criminal ou disciplinar; a confidencialidade das informações industriais ou comerciais; os direitos de propriedade intelectual; a confidencialidade dos dados pessoais e/ou arquivos; os interesses de terceiros que forneceram a informação solicitada e o ambiente a que se refere uma informação<sup>152</sup>.

Há alguns princípios básicos previstos na Diretiva que devem nortear as hipóteses de recusa, assim, todas devem ser sempre interpretadas de forma restritiva, conforme já previa a Convenção de Aarhus, tendo em consideração, em cada caso, o interesse público servido por sua divulgação, que deverá ser ponderado com o interesse servido pelo indeferimento<sup>153</sup>.

Outro aspecto importante previsto na Diretiva diz respeito às hipóteses de fornecimento parcial da informação, ou seja, quando a recusa for cabível, deverá ser divulgada ao menos uma parte da informação solicitada, desde que se refira a aspectos que não firam o outro interesse protegido. Tal qual a previsão da Convenção, aqui também se estabelece uma separação entre o conteúdo que pode ser negado e o conteúdo que pode ser divulgado dentro de uma mesma informação, sempre com o objetivo de torná-la transparente, ainda quando parte da mesma não possa ser fornecida<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> Art. 4º, § 2º da Diretiva 2003/4/CE de 28 de janeiro de 2003; Essas causas materiais de recusa da informação que já ensejaram dúvidas ou controvérsias, referem-se, a uma melhora na sua redação em relação à Diretiva anterior, o que obriga os Estados a modificar, em alguns casos, as leis internas que tratam da matéria. (BROTÓNS, Íñigo Lazcano. *El Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente en la Directiva 2003/4/CE* in Estudios de Derecho Ambiental Europeo. Bilbao: LETE, 2005, p.134)

<sup>153</sup> PELOSI, Enzo. *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE* in Rivista Giuridica Dell' Ambiente. nº 1, 2004, p.29.

<sup>154</sup> Esses princípios norteadores da aplicação das causas de recusa estão previstos no § 2º do art.4º da Diretiva 2003/4/CE de 28 de janeiro de 2003.



Contudo, caso a informação não possa ser fornecida, há que se fundamentar e esclarecer o motivo da recusa, garantindo, assim, a transparência do procedimento para que o requerente não fique sem resposta<sup>155</sup>. Aliás, a fundamentação é obrigatória nos dois casos, quer seja o fornecimento parcial da informação, onde a parte da informação que não é fornecida deve ser justificada, quer seja numa resposta totalmente negativa ao pedido de informação.

Ainda sobre as hipóteses desse segundo bloco, esclarecemos que embora a aplicação de algumas delas esteja condicionada à existência dessas exceções no direito interno dos Estados-Membros, a Diretiva estabelece uma ressalva no que se refere à confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, das informações comerciais ou industriais, dos dados pessoais, dos interesses ou proteção de quem fornece uma informação voluntariamente, ou da proteção do ambiente, como a localização de espécies raras<sup>156</sup>.

Nesses casos, a Diretiva é mais objetiva que a Convenção de Aarhus ao estabelecer que não se poderá recusar a informação, quando incidir sobre emissões para o ambiente, o que demonstra uma efetiva preocupação em não permitir que seja negado o acesso a essas informações com base nas ditas hipó-

---

<sup>155</sup> No Proc. C-266/09 em que se discutia a recusa da divulgação de certos estudos e relatórios de ensaio de campo relativos a alteração do teor máximo de um pesticida que havia sido solicitado por parte da Bayer, depois de muitas respostas incompletas alegando segredo comercial, finalmente a questão chegou ao TJUE. Este se pronunciou no sentido de que não há que se contestar que “as informações abrangidas pela decisão controvertida e relativa aos resíduos de um produto fitofarmacêutico em alimentos se inscrevem num procedimento de autorização que tem por precisamente objecto prevenir riscos e perigos para o homem, para os animais e para o ambiente” (...) “O Conceito de «informação sobre ambiente» referido no art. 2º da Diretiva 2003/4CE deve ser interpretado no sentido de que inclui a informação produzida no âmbito de um procedimento nacional de autorização ou de alargamento da autorização de um produto fitofarmacêutico tendo em vista a determinação do teor máximo de um pesticida, de um composto dete ou dos seus produtos de transformação nos alimentos e bebidas.” (Ac. de 16 de Dezembro de 2010, Proc. C-266/09)

<sup>156</sup> Art. 4º, §2º da Diretiva 2003/4/CE de 28 de janeiro de 2003.

teses<sup>157</sup>.

Face ao exposto, podemos afirmar que não há dúvida quanto à evolução trazida pela Diretiva 2003/4/CE, no que se refere à divulgação da informação, quando a comparamos com a Diretiva anterior. De fato, mais do que facilitar o acesso à informação ambiental, a Diretiva 2003/4/CE, assim como a Convenção de Aarhus, se preocupou em obrigar as autoridades públicas a organizar e atualizar de forma ativa e sistemática essas informações<sup>158</sup>, a fim de que estejam disponíveis ao público<sup>159</sup>, principalmente quando forem relacionadas à saúde humana e ao ambiente em casos de risco iminente<sup>160</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem desmerecer os avanços alcançados com a antiga Diretiva 90/313/CEE, quando a comparamos com a Convenção de Aarhus, notamos claramente a evolução perpetrada por essa última, uma vez que aquela tratava apenas da informação passiva, não havendo, assim, a obrigação das autoridades públicas recolherem e divulgarem a informação. Embora a Diretiva em questão tenha sido muito importante para abrir caminho para uma maior reflexão sobre a informação ambiental, não há dúvidas de que a Convenção de Aarhus trouxe uma nova visão sobre o papel das autoridades públicas na divulgação das informações ambientais e sobre a necessidade de uma maior

---

<sup>157</sup> Idem, parte final.

<sup>158</sup> As obrigações de organizar e atualizar a informação devem ser cumpridas, sempre que possível, através de tecnologias telemáticas ou eletrônicas, cabendo aos Estados assegurar que a informação ambiental seja progressivamente disponível em bases de dados, o que requer a organização de redes públicas de telecomunicações. Cf. LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*, p.183.

<sup>159</sup> Art. 7º da Diretiva 2003/4/CE de 28 de janeiro de 2003.

<sup>160</sup> BARRIO, J. A. P. *Política de Información y Alarma Social in* (Ed.). *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información en las Políticas de Medio Ambiente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.280.

transparência por parte das mesmas.

Dos muitos desafios referentes à informação ambiental, talvez um dos mais difíceis de ultrapassar seja o do acesso às informações detidas pelas autoridades públicas, não porque a Lei não o exija, mas porque ainda persiste entre nós uma cultura de sigilo e um receio por parte da Administração de “revelar” o que possui. Assim como a Administração, muitas vezes indústrias e empresas também procuram evitar o fornecimento de algumas informações, lançando em seus relatórios informações genéricas com dados que não são suficientes para aferir o seu comportamento em relação ao meio ambiente.

A Convenção de Aarhus representou um avanço significativo no que se refere à democracia participativa e aos direitos do cidadão. Sem dúvida, houve um fortalecimento dos mesmos, a partir do maior reconhecimento e proteção dos direitos de informação, participação e acesso à justiça ambiental, o que abriu caminho para que também outros Estados, que não são signatários, seguissem os preceitos ali proclamados.

Relativamente à informação ambiental, seu importante papel na consecução de um desenvolvimento sustentável pode ser compreendido, na medida em que é através de uma boa formação que os cidadãos podem ser capazes de fazer suas próprias escolhas, participando, assim, de maneira consciente, nos processos decisórios e estabelecendo comportamentos ambientalmente corretos.

Como pudemos ver nesse trabalho, os preceitos trazidos pela Convenção sobre o direito à informação foram acolhidos pela União Europeia e tiveram grande influência na elaboração da Diretiva 2003/4/CE, o que robusteceu o direito dos cidadãos acederem às informações detidas pelas autoridades públicas.

De fato, a União Europeia já tinha uma preocupação em relação ao acesso a essas informações, e, no que diz respeito à existência de documentos que assegurassem o direito de acesso às mesmas, não temos dúvidas de que muito já foi feito. Assim,

a adoção da publicidade e da transparência da Administração como pilares da democracia e do acesso à informação ambiental são bons exemplos desse esforço.

Hodiernamente, o grande desafio ainda é a efetividade, pois o que falta não é propriamente assegurar o direito do cidadão, mas torná-lo efetivo. É preciso que se concretizem políticas públicas que fomentem a divulgação da informação ambiental e que promovam a capacitação dos funcionários. É preciso ultrapassar o descompasso existente entre o tempo da necessidade do cidadão e o tempo da Administração, o que nos parece ser um dos grandes desafios desta última; enfim, é preciso agir mais e melhor.

Nesse sentido destacamos, por fim, a importante atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia - TJUE - que, através de suas decisões, vem demonstrando sua preocupação com a efetividade das Diretivas e da matéria ambiental. Ainda que se possa questionar sobre uma certa desproporção em algumas de suas decisões, o fato é que este tem tido um papel fundamental em prol das questões ambientais, inclusive do acesso à informação ambiental, num constante chamamento à interpretação do direito dos Estados à luz das Diretivas, num contínuo esforço para que não se confundam “moinhos” com “gigantes” como na obra de Cervantes!



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, José Carlos Moitinho. *O reenvio prejudicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias*. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

ALONSO, Luis Norberto González. *Transparencia y Acceso a*

- la Información en la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2002.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2006.
- BARRIO, J. A. P. *Política de Información y Alarma Social in* (Ed.). *Derecho al Conocimiento y Acceso a la Información en las Políticas de Medio Ambiente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- BATISTA, N. N. *Sociedad Civil Y Medio Ambiente en Europa*. Madrid: Editorial Colex. 2001
- BROTÓNS, Íñigo Lazcano. *El Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente en la Directiva 2003/4/CE in* Estudios de Derecho Ambiental Europeo. Bilbao: LETE, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Experiencia Adquirida en la Aplicación de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de Junio de 1990, sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente. COM(2000)400 final 2000.
- CROZIER, Michel. *On ne Change pas La Société par Décret*. Paris: Bernard Grasset. 1979
- CUTANDA, Blanca Lozano. *Derecho Ambiental Administrativo*. 4ª ed. Madrid: Dykinson. 2003.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Direito à Informação, Protecção da Intimidade e Autoridades Administrativas Independentes in* Boletim da Faculdade de Direito. STVDIA IVRIDICA, nº 61, Coimbra, 2001.
- DROBENKO, Bernard. *La Convention D'Aarhus et le Droit Français in* Revue Juridique de L'Environnement. nº spécial, 1999.

- DUARTE, Maria Luísa. *União Europeia: Estática e Dinâmica da Ordem Jurídica Eurocomunitária*. Coimbra: Almedina, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Lisboa*. 2ª ed., Lisboa: AAFDL, 2010.
- GOMES, Carla Amado. *O Direito à Informação Ambiental: velho direito, novo regime* in Revista do Ministério Público. n° 109, 2007.
- KISS, Alexandre. *Cinq Années de Droit International de L'Environnement (1996-2000)*. Revue Juridique de L'Environnement, n° 4, 2001.
- \_\_\_\_\_. e BEURIER, Jean-Pierre. *Droit International de l'Environnement*, 3ª ed., Paris: Pedone, 2004.
- KRÄMER, Ludwig. *La Directive 90/313/CEE sur l'Accès à l'Information en Matière d'Environnement: Genèse et Perspectives d'Application* in Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne, n° 353 Dez 1991.
- \_\_\_\_\_. *Focus on European Environmental Law*. 2º ed., London: Sweet & Maxwell, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea (tradução)*. Madrid: Marcial Pons. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Access to Letters of Formal Notice and Reasoned Opinions in Environmental Law Matters* in European Environmental Law Review. v.12, n° 7, 2003.
- LARSEN, Christine. *L'Accès aux Informations sur L'Environnement en Droit International: La Convention de Aarhus*. in (Ed.) Dix Ans D'Accès à L'Information en Matière D'Environnement en Droit International: bilan et perspectives. Bruxelles: Bruylant, 2003.
- LEE, C. A. M. *The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention* in The Modern Law Review, vol. 66, 2003.
- LENOIR, Noëlle. *La transparence au service de la légitimité démocratique des institutions communautaires* in La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou princi-

- pe juridique? Paris: LGDJ, 1998.
- LIZARRAGA, José Antonio Razquin; ESPINOSA, Ángel Ruiz de Apodaca. *Información, Participación y Justicia em Materia de Medio Ambiente*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2007.
- MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. *La Convention Europeenne des Droits de L'Homme et le Droit a L'Information em Matiere D'Environnement in Revue Générale de Droit International Public*. 4, 1998.
- MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. *La Convention D'Aarhus et la Conventions des Droits de l'Homme in Revue Juridique de l'Environnement*. nº spécial, 1999.
- MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2005
- MESQUITA, Maria José Rangel de. *Condenação de um Estado Membro da União Europeia no pagamento de sanções Pecuniárias: um princípio com futuro - reflexões breves sobre o primeiro e o segundo acórdãos do Tribunal de Justiça que aplicam uma sanção pecuniária compulsória a um Estado Membro in Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- MIRANDA, Jorge. *O Direito Fundamental à Informação no Domínio do Ambiente in O Direito do Cidadão à Informação sobre Ambiente*. Lisboa: Instituto Nacional do Ambiente, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª ed., Coimbra:

- Coimbra Editora, Tomo IV. 2008.
- MOLINA, Angel Manuel Moreno. *Puesta en Funcionamiento del Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Acceso a la Informacion. Acceso a la Justicia in* RISQUEZ Juan Picon (Ed.). *Derecho Medioambiental de la Union Europea*, Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- MONÉDIAIRE, Gérard. *Les Droits a L'Information et a la Participation du Public auprès de L'Union Européenne in* Revue Juridique de L'Environnement. n° 2, 1999.
- MONTINI, Massimiliano. *Il Diritto di Accesso all'Informazione in Materia Ambientale: la Mancata Attuazione della Direttiva CE 90/313 in* Rivista Giuridica dell'Ambiente. n° 2, 1997.
- MONZÓ, Josep Ochoa; FERRER, Gabriel Real. *España in* Le Droit `L'Information em Matiere D'Environnement dans les Pays de L'Union Européenne. Limoges: PULIM, 1997.
- PELOSI, Enzo. *Rafforzamento dell'accesso all'informazione ambientale alla luce della direttiva 2003/4/CE in* Rivista Giuridica Dell'Ambiente. n° 1, 2004.
- PINTO, Ricardo Leite. *Liberdade de Imprensa e Vida Privada in* Revista da Ordem dos Advogados, Ano 54°, 1994.
- PRIEUR, Michel. *Aspects Generaux du Droit a L'Information sur L'Environnement in* O Direito do Cidadão à Informação sobre Ambiente. Lisboa: Instituto Nacional do Ambiente, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Le Droit à L'Information en Matière d'Environnement in* Le Droit à L'Information en Matière d'Environnement dans les Pays de L'Union Européenne. Limoges: PULIM, 1997.
- \_\_\_\_\_. *La Convention D'Aarhus, Instrument Universel de la Démocratie Environnementale in* Revue Juridique de L'Environnement. n° spécial, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Droit de L'Environnement*. 5ª ed., Paris: Dalloz, 2004.



- QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2008.
- \_\_\_\_\_; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Contencioso Comunitário*. Coimbra: Almedina, 2005.
- RAINAUD, Jean-Marie. *La transparence en droit comparé in La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique?* Paris: LGDJ, 1998.
- RODENHOFF, Vera. *The Aarhus Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community in RECIEL*. 11 (3), 2002.
- RUIZ, Gerardo Ruiz-Rico. *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- ROUILLER, Florence. *Le Droit a L'Information Environnementale et sa Justiciabilité: La Mise en Oeuvre de la Convention D'Aarhus dans la Législation Suisse in Revue Européenne de Droit de L'Environnement*, nº 4, 2003
- SABSAY, M. E. D. P. D. A. *La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente in Anales de Legislación Ambiental, Boletim Informativo*. nº 14, 2003
- SCHRAGE, Wiecher. *La Convention sur l'Accès a l'Information, la Participation du Public au Processus Décisionnel et l'Accès a la Justice en Matière d'Environnement in Revue Juridique de L'Environnement*. nº spécial, 1999.
- SILVA, Vasco Pereira da. *The Aarhus Convention: A "Bridge" to a Better Environment in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. nº 18/19, 2002/2003.
- STROZZI, Girolamo. *Liberté de L'Information et Droit International in Revue Générale de Droit International Public*. Paris, Tome 94/1990/4 1990.
- TOUSCOZ, Jean. *Réflexions sur la transparence en droit international économique in La transparence dans l'Union Européenne. Mythe ou principe juridique?* Paris: LGDJ, 1998.

URETA, Agustín García; BROTONS, Iñigo Lazcano. *Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente y Silencio Administrativo in Unión Europea Aranzadi*. nº 7, Julio, 2005.

VEINLA, Hannes K. R. *Influence of the Aarhus Convention on Access to Justice in Environmental Matters in Estonia in European Environmental Law Review*, nº 12, 2005.

## 7. ÍNDICE DE JURISPRUDÊNCIA

### *Tribunal de Justiça da União Europeia*

Ac. de 17 de junho de 1998, Proc. C-321/96, Wilhelm Mecklenburg contra Kreis Pinneberg

Ac. de 9 de Setembro de 1999, Proc. C-217/97, Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha

Ac. de 26 de Junho de 2003, Proc. C-233/00, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa

Ac. de 21 de Abril de 2005, Proc. C-186/04, Pierre Housieaux contra Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

Ac. de 24 de Janeiro de 2008, Proc. C 532/06, Emm. G. Lianakis AE e o. contra Dimos Alexandroupolis e o

Ac. de 16 de Dezembro de 2010, Proc. C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Vereniging Goede Waar & Co. Contra College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden