PROJECTO DE LEI N.º 381/IX

REGULA O ACESSO AOS DOCUMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO

(Lei n.º 65/93, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho)

A ideia da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão é tão antiga quanto a democracia moderna, mergulhando as suas raízes nas revoluções americana e francesa.

A sua necessidade é, porém, nos nossos dias, um imperativo que decorre do desenvolvimento das sociedades complexas em que vivemos, caracterizadas pela emergência de crescentes riscos ambientais e tecnológicos e da vontade cada vez maior dos cidadãos em assumirem uma intervenção mais activa na sua gestão.

A participação dos cidadãos cuja vivência é, mais do que o exercício de um direito que a Constituição da República Portuguesa consagra, uma exigência fundamental da cidadania activa e plena.

O direito de participação dos cidadãos que não é apenas um elemento mais do que se poderia considerar uma constelação democrática, com uma dimensão estritamente jurídica. É um elemento cuja dimensão a ultrapassa, ao favorecer a legitimação nas tomadas de decisão política, a transparência nos procedimentos administrativos adoptados, a maior eficácia na implementação e co-responsabilização das decisões nos diversos domínios,

o maior envolvimento cívico dos vários actores sociais na gestão da *res publica*, em suma a corporização de uma nova cultura política e democrática.

Uma outra cultura de participação e de cidadania que é, na política de ambiente como em nenhuma outra, uma condição imprescindível para o seu êxito, e que depende, em absoluto, da participação e responsabilização dos cidadãos nos processos de decisão.

A participação em defesa do ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, como a nossa Lei Fundamental o proclama, a que todos tem direito e dever, que implica plenitude no acesso à informação, participação nos processos decisórios e direito de acesso à justiça em matéria de ambiente. Ora, estes objectivos requerem aperfeiçoamentos na lei, sobretudo na forma de a transportar para o quotidiano, vencendo as sistemáticas resistências oferecidas pela administração pública, o que Os Verdes pretendem, com a apresentação deste projecto de lei, assegurar.

A necessidade de melhorar a eficácia da lei, tendo em conta a exigência cívica que o ambiente coloca e a que a Lei de Bases do Ambiente alude, ao referir «o apelo a iniciativas populares e comunitárias e o reforço dos conceitos de participação e responsabilização».

O papel imprescindível dos cidadãos para o qual a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, alertou, no seu princípio 10 ao referir que «as questões ambientais serão melhor tratadas com a participação ao nível apropriado de todos os cidadãos» e, ao mencionar para efeitos da sua operacionalização» o «dever dos Estados em incentivar

a consciencialização e a participação do público, disponibilizando amplamente informação» e «o dever de acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos».

Questões estas que vieram a ganhar maior acuidade, depois da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo 2002) com a necessidade dos Estados implementarem os compromissos aí assumidos e perspectivarem novas formulas e enquadramentos para uma melhor governação e o exercício da cidadania, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Objectivos esses que colocam, no entendimento de Os Verdes, na ordem do dia, com ainda maior actualidade política, a premência em fazer reflectir as dificuldades identificadas pelos cidadãos no acesso aos dados da administração e concretamente no acesso à informação em matéria de ambiente, o que impede de facto o direito de participação e acesso à justiça, caso se justifique, em tempo útil.

Necessidade, na nossa opinião, que decorre ainda do interesse em fazer reflectir na legislação nacional o disposto na Convenção de Aarhus, assinada por Portugal e entrada em vigor em 30 de Outubro de 2001, e que é uma peça basilar de toda a vida cívica, política e económica dos países europeus, da maior importância transportar para a nossa prática instituída.

O documento que, na sua dupla inspiração na experiência internacional, com destaque para a legislação norte americana e a directiva europeia sobre a liberdade de informação em matéria de ambiente (Directiva n.º 90/313, CE, de 7 de Junho de 1990) define os três pilares

essenciais neste domínio: o acesso a informação, o direito à participação dos cidadãos nos processos decisórios e o acesso à justiça no domínio do ambiente.

Questões decisivas que constituem um desafio ambiental e democrático, assim o reconheceu o próprio Secretário-Geral das Nações Unidos, e que, em nossa opinião, devem ser incorporadas na nossa legislação, aperfeiçoando os mecanismos de que dispomos.

Uma melhoria que terá de ocorrer, oportunamente, no regime jurídico que enquadra o processo de avaliação de impacte ambiental, designadamente pondo fim à interpretação restritiva do conceito de participação, introduzida pelo Governo em 2000 (Decreto-Lei n.º 69/2000).

Alterações e melhorias, igualmente, na Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, que regula o acesso aos documentos da administração, sobre a qual incide a presente iniciativa legislativa de Os Verdes.

Alterações sobre matérias que são cruciais para o desenvolvimento sustentável e a própria democracia e que, precisamente por isso, foram recentemente objecto de uma reflexão patrocinada pela Fundação Calouste Gulbenkian e pelo Conselho Nacional de Ambiente e de Desenvolvimento Sustentável.

Questões respeitantes ao direito de acesso à informação, cuja efectivação ou não condiciona o exercício do direito de participação e que, no entendimento do professor Jorge Miranda, exprime o grau de burocratização e de democratização da máquina administrativa do Estado.

Direitos cujo exercício efectivo é determinante, afinal, para que as pessoas possam ser chamadas a participar, a pronunciar-se, a influenciar processos relativos às mais variadas questões, em especial as essenciais para propiciar um ambiente propício à saúde e bem estar, ao desenvolvimento social e cultural das comunidades.

Quer se trate de discutir questões, como o Protocolo de Quioto, ou a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, a autorização de Organismos Geneticamente Modificados na alimentação, a transposição de directivas, como a Directiva-Quadro da Água, ou meros processos de avaliação de impacte ambiental. Todos sobre as quais a possibilidade de deter, em tempo útil informação é decisiva, porque a todos respeitam e são susceptíveis de influenciar, no presente e no futuro.

É neste contexto que o Partido Ecologista Os Verdes apresenta o projecto de lei que propõe a alteração ao diploma que regula o acesso aos documentos da Administração (Lei n.º 65/93, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho) e propostas no sentido de, designadamente :

— Densificar os princípios que devem pautar o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos, no que se reporta e incide no domínio muito específico do ambiente, favorecendo o direito à informação, participação no processo decisório e acesso à justiça;

— Precisar o objecto do diploma e dar-lhe maior amplitude, tal como a experiência acumulada e a evolução do direito internacional aconselham;

— Retirar expressões que colidem com o preceito constitucional e a Convenção de Arhus e introduzir uma interpretação não restritiva do conceito de participação;

— Clarificar o âmbito, de modo a evitar leituras limitativas ou desajustadas das necessidades;

— Aperfeiçoar os aspectos relativos ao direito de acesso, no que respeita à tipificação e ao momento de acesso à informação, a qual deve ser assegurada em todas as fases, da preparação até à execução;

— Definição de um mecanismo de recurso dos cidadãos, no caso de negação de acesso à informação;

— Criação de condições que facilitem a consulta e o acompanhamento de planos, projectos, processo em todas as fases da preparação à sua conclusão;

— Melhoria da qualidade da informação disponibilizada, de modo a favorecer uma atitude pró activa que permita agir no processo, em tempo útil.

— Assegurar clareza na linguagem, informação completa, de fácil leitura, transparente e acessível e consagração da liberdade de acesso aos documentos, independentemente da invocação ou existência de um interesse directo o que, aliás, no que respeita às questões ambientais, pela sua própria natureza, não tem qualquer sentido.

Assim as Deputadas abaixo assinadas, do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista Os Verdes, apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

(Alterações, aditamentos ou supressões)

São alterados os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 10.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º e 20.º da Lei n.º 65/93, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, e pela Lei n.º 94/99, de 16 de Julho, que passam a ter a seguinte redacção.

«Artigo 1.º

(Administração aberta)

O acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública, de acordo com os princípios da igualdade, da solidariedade, do livre usufruto do ambiente, da equidade, da participação, da informação, da publicidade, da transparência, da eficácia, da subsidariedade, da responsabilização, da responsabilidade partilhada, da precaução, da justiça e da imparcialidade.

Artigo 2.º

(Objecto)

1 — A presente lei regula o acesso a documentos relativos a actividades desenvolvidas pelas entidades referidas no artigo 3.º e transpõe para ordem jurídica interna a Directiva do Conselho n.º 90/313/CEE, de 7

de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, nos termos da Convenção de Arhus (Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente).

2 — O regime de exercício do direito dos cidadãos a serem informados, a qualquer momento, pela Administração sobre o andamentos de processos, projectos, planos e demais questões, que respeitem ao ambiente, o ordenamento do território, à saúde e ao bem estar social, bem como a conhecer as resoluções definitivas que forem tomadas sobre questões que interessem ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, consta de legislação própria.

Artigo 3.º
(Âmbito)

1 — (…)

2 — A presente lei é ainda aplicável aos documentos em poder dos organismos que exerçam responsabilidades públicas em matéria que incida sobre o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida dos cidadãos, sob o controlo da Administração Pública ou com relação com esta.

Artigo 4.º

(Documentos administrativos)

1 — (…)

a) Documentos administrativos: quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente projectos, planos, processos, relatórios, estudos, (…);

b) (…)

c) (…)

2 — (…)

Artigo 5.º

(Segurança interna e externa)

1 — Os documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco ou causar dano à segurança interna e externa do Estado ficam sujeitos à interdição de acesso ou acesso sob autorização, durante o período estritamente necessário e previamente determinado, através de classificação nos termos da legislação específica.

2 — (…)

Artigo 7.º

(Direito de acesso)

1 — Todos têm direito à informação mediante o acesso a documentos administrativos.

2 — (…)

3 — (…)

4 — (…)

5 — O disposto no número anterior não se aplica aos planos, projectos e processos que incidam sobre o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida dos cidadãos, os quais podem ser consultados a todo o tempo.

6 — (anterior n.º 5)

7 — (anterior n.º 6)

8 — (anterior n.º 7)

Artigo 10.º

(Uso ilegítimo de informações)

1 — A Administração pode recusar, desde que devidamente justificado, no prazo máximo de cinco dias, o acesso a documentos cuja comunicação ponha em causa segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas, a menos que isso se revele de absoluta necessidade para defesa do interesse público.

2 — (…)

3 — (…)

Artigo 11.º

(Publicações de documentos)

1 — A Administração Pública publicará por forma que favoreça a sua fácil consulta:

a) (…)

b) (…)

2 — A publicação e o anúncio de documentos deve efectuar-se com a periodicidade máxima de seis meses e em moldes que incentivem o regular acesso dos interessados, assegurando uma informação pró activa, completa, de fácil leitura, transparente e acessível.

Artigo 12.º

(Forma do acesso)

1 — (…)

2 — (…)

3 — (…)

4 — (…)

5 — No âmbito dos processos de consulta ou de participação pública previstos na lei, todos os documentos, pareceres, despachos, estudos, declarações devem ser facultados integral e gratuitamente por via da Internet.

Artigo 13.º
(Forma do pedido)

O acesso aos documentos deve ser solicitado por escrito através de requerimento do qual constem os elementos essenciais à sua identificação, bem como o nome, morada e assinatura dos cidadãos, individual ou colectivamente considerados.

Artigo 14.º
(Responsável pelo acesso)

1 — (…)

2 — O indeferimento obriga a justificação escrita, devidamente fundamentada, no prazo máximo de cinco dias úteis.

Artigo 15.º
(Resposta da Administração)

1 — (…)

a) (…)

b) Indicar, por escrito, nos termos do artigo 268.º, n.º 2, da Constituição e da presente lei, as razões da recusa, total ou parcial, do acesso ao documento pretendido;

c) (…)

d) (…)

2 — A entidade a quem foi dirigido requerimento de acesso a documento de terceiro, desacompanhado de autorização escrita deste, solicita, em caso de dúvida, o parecer à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos sobre a possibilidade de revelação do documento, enviando ao requerente cópia do pedido.

3 — (actual n.º 4)

Artigo 16.º

(Direito de queixa)

1 — O cidadão interessado pode interpor recurso hierárquico, no prazo de 10 dias, contra o indeferimento, total ou parcial, contra a falta de decisão ou contra decisão limitadora do exercício do direito de acesso.

2 — O interessado pode ainda dirigir à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, no prazo de 10 dias, queixa contra a decisão

do recurso hierárquico que lhe seja, mesmo que parcialmente, desfavorável ou contra a falta de decisão limitadora do exercício do direito de acesso.

3 — (actual n.º 2)

4 — Recebido o relatório referido no número anterior, a Administração deve comunicar ao interessado a sua decisão final, fundamentada, no prazo de 10 dias, sem o que se considera haver falta de decisão.

Artigo 20.º

(Competência)

1 — (…)

a) (…)

b) Apreciar as queixas que lhe sejam dirigidas por recusa ou restrição no acesso a documentos administrativos;

c) Dar parecer sobre o acesso aos documentos, a solicitação do serviço requerido;

d) (…)

e) (…)

f) (…)

g) (…)

h) (…)

2 — (…)

3 — (…)

4 — (…)

Palácio de São Bento, 26 de Novembro de 2003. As Deputadas de Os Verdes: *Isabel Castro — Heloísa Apolónia.*