

**Universidades Lusíada**

Coelho, Sónia da Silva Borges, 1969-

**A importância dos procedimentos  
administrativos na racionalização administrativa  
ambiental : o papel da participação do cidadão**

<http://hdl.handle.net/11067/2522>

**Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2016-07-12
<b>Resumo</b>	A dissertação apresentada incide sobre os procedimentos administrativos e a sua importância na racionalização administrativa ambiental e o papel positivo que a participação do cidadão assume nessa racionalização e na boa prática administrativa. O trabalho procura entender e analisar a evolução recente do governo da cidade na gestão da vida colectiva, a qual exige novas formas nas políticas de proximidade e na institucionalização da representatividade de associações criadas em defesa de interess...
<b>Palavras Chave</b>	Processo administrativo - Portugal, Processo administrativo - Participação do cidadão, Direito do ambiente - Portugal, Lisboa. Câmara Municipal. - Estudo de casos
<b>Tipo</b>	masterThesis
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-30T16:15:10Z com  
informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

**A importância dos procedimentos administrativos na  
racionalização administrativa ambiental: o papel da  
participação do cidadão**

**Realizado por:**

Sónia da Silva Borges Coelho

**Orientado por:**

Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho

**Co-orientado por:**

Prof. Doutor António Manuel de Almeida Santos Cordeiro

**Constituição do Júri:**

Presidente:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Eduarda de Almeida Azevedo

Orientador:

Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho

Arguente:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Branca Maria Pereira da Silva Martins da Cruz

Dissertação aprovada em:

20 de Janeiro de 2014

Lisboa

2014



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A D E L I S B O A

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

A importância dos procedimentos administrativos  
na racionalização administrativa ambiental:  
o papel da participação do cidadão

Sónia da Silva Borges Coelho

Lisboa

Setembro 2014



UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito

A importância dos procedimentos administrativos  
na racionalização administrativa ambiental:  
o papel da participação do cidadão

Sónia da Silva Borges Coelho

Lisboa

Setembro 2014

Sónia da Silva Borges Coelho

A importância dos procedimentos administrativos  
na racionalização administrativa ambiental:  
o papel da participação do cidadão

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do  
grau de Mestre em Direito.

Área científica: Ciências Jurídico-Políticas

Orientador: Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho

Co-orientador: Prof. Doutor António Manuel de Almeida  
Santos Cordeiro

Lisboa

Setembro 2014

## Ficha Técnica

**Autora** Sónia da Silva Borges Coelho  
**Orientador** Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho  
**Co-orientador** Prof. Doutor António Manuel de Almeida Santos Cordeiro  
**Título** A importância dos procedimentos administrativos na racionalização administrativa ambiental: o papel da participação do cidadão  
**Local** Lisboa  
**Ano** 2014

### Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

COELHO, Sónia da Silva Borges, 1969-

A importância dos procedimentos administrativos na racionalização administrativa ambiental : o papel da participação do cidadão / Sónia da Silva Borges Coelho ; orientado por José Joaquim Gomes Canotilho, António Manuel de Almeida Santos Cordeiro. - Lisboa : [s.n.], 2014. - Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 1941-

II - CORDEIRO, António, 1949-

#### LCSH

1. Processo administrativo - Portugal
2. Processo administrativo - Participação do cidadão
3. Direito do ambiente - Portugal
4. Lisboa. Câmara Municipal - Estudo de casos
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Direito - Teses
6. Teses - Portugal - Lisboa

1. Administrative procedure - Portugal
2. Administrative procedure - Citizen participation
3. Environmental law - Portugal
4. Lisboa. Câmara Municipal - Case studies
5. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Direito - Dissertations
6. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

#### LCC

1. KKQ2780.C64 2014

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	13
LISTA DE ABREVIATURAS.....	14
LISTA DE SIGLAS.....	16
RESUMO .....	18
ABSTRACT .....	20
INTRODUÇÃO .....	22
1-JUSTIFICAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO TEMA .....	24
2- REFERÊNCIAS TEORICO – METODOLÓGICAS .....	27
PRIMEIRA PARTE .....	29
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NA ÁREA DO AMBIENTE INSTRUÍDOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA E A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO .....	29
CAPÍTULO I .....	30
A PARTICIPAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INSTRUÍDOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA .....	30
Secção1- Procedimentos Administrativos .....	30
1-Abordagem Genérica .....	30
Secção 2- Casos apresentados .....	31
1-Caso 1:Orçamento Participativo .....	32
a) Abordagem Prévia.....	32
b) Orçamento Participativo na Câmara Municipal de Lisboa.....	33
c) Orçamento Participativo 2013 .....	40
i) Preparação da Nova Edição do OP e Avaliação do Ano Anterior.....	40
ii) Divulgação Pública do Processo e Apresentação das Propostas.....	40
iii) Análise Técnica das Propostas.....	41

iv) Fase da Votação .....	43
v) Apresentação Pública dos Resultados.....	44
PROJECTOS VENCEDORES 2013 .....	44
2- Caso 2: Poluição Sonora .....	45
a) O Ruído como Competência da CML .....	45
b) Procedimento Administrativo de Reclamação.....	47
c) Contra-ordenações na Área do Ruído .....	48
d) Participação do cidadão na fase de defesa do processo de contra-ordenação .....	49
3-Caso 3: Empreitada de Requalificação do Jardim “França Borges/Príncipe Real” .....	50
a) Participação dos cidadãos .....	51
4- Caso 4: Acção Judicial interposta pelas ONGAS GEOTA e QUERCUS .....	52
a) Fundamentos da acção interposta pelas ONGAS .....	53
b) Oposição ao Pedido Cautelar .....	55
i) Oposição do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.....	56
ii) Oposição do Ministério da Economia e da Inovação .....	56
iii) Oposição da Empresa Costa Terra.....	56
iv) Oposição do Município de Grândola .....	57
c) Saneamento .....	57
d) Decisão da Providência Cautelar.....	59
SEGUNDA PARTE .....	62
ESTRUTURAÇÃO JURÍDICO-DOGMÁTICA .....	62
CAPÍTULO I .....	63
QUESTÕES SUSCITADAS PELOS CASOS APRESENTADOS.....	63
Secção 1-Introdução.....	63
Secção 2-Instrumentos do Direito do Ambiente.....	67
1- Instrumentos Repressivos: Contra-Ordenações Ambientais .....	67

Secção 3-Desafios do Orçamento Participativo .....	68
1-Abordagem Prévia.....	68
a) Orçamento Participativo como Instrumento de Racionalização Administrativa .....	70
b) Criação de Novas Fórmulas Procedimentais.....	70
c) Área Preferencial do Espaço Público e Espaços Verdes .....	72
d) Reforço dos Meios Financeiros .....	73
e) Reforço dos Meios de votação.....	74
f) Controlo da Fase de Execução .....	74
g) Alterações da Orgânica da CML .....	75
h) O Desafio da Desmaterialização do Procedimento Administrativo.....	76
i) Introdução .....	76
ii) Desmaterialização no Novo Projecto de Revisão do CPA .....	80
iii) Dificuldades relacionadas com os meios electrónicos .....	81
iv) Os Desafios da Manutenção das Garantias dos Cidadãos .....	82
v) Responsabilidade Jurídica pela Prática do Acto Informático .....	83
vi) Inconvenientes da Desmaterialização.....	84
Secção 4- Questões suscitadas pelo Caso 2- Contra-ordenações Ambientais.....	85
Secção 5- Questões suscitados pelo Caso 3- “Requalificação do Jardim do Príncipe Real” ...	86
1- Valorização da Participação .....	86
Secção 6- Desafios suscitados pelo Caso 4.....	87
CAPITULO II .....	90
LOCALIZAÇÃO JURÍDICA .....	90
Secção 1-Direito Administrativo do Ambiente e Urbanismo .....	90
1- Direito do Ambiente.....	90
a) A Tarefa Estadual de Protecção do Ambiente .....	95
b) O Ambiente como tarefa do cidadão.....	99

2- Direito Administrativo do Ambiente.....	102
1-Abordagem Genérica .....	102
2-Direito do Ambiente e Administração Pública.....	104
a) Administração Autónoma Local .....	105
b) Reorganização Administrativa de Lisboa .....	106
c) Procedimento, Acto administrativo e o Ambiente.....	108
i) O Acto Administrativo e o Ambiente: Exemplos.....	109
3- Direito do Urbanismo.....	110
1-Consagração no Ordenamento Jurídico.....	110
2-Programa Nacional da Política de Ordenamento .....	112
Secção 2- Direito Europeu e Internacional.....	114
1- Introdução.....	114
2- Tratados Comunitários.....	117
a) Tratado de Amesterdão e de Nice .....	118
3- Programas de Acção.....	120
a) Quinto Programa de Acção .....	120
b) Sexto Programa de Acção .....	121
4- Tratado de Lisboa.....	121
5-Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia .....	123
6-A Consagração da Participação a Nível Comunitário .....	124
a) Convenção de Aarhus.....	126
b) Directiva nº 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.....	128
c) Directiva nº. 90/313/CEE.....	129
CAPÍTULO III .....	130
O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA E OS SEUS PRINCÍPIOS .....	130
Secção1-Direito à Boa Administração .....	130

1-Introdução.....	130
Secção 2-Princípios da Boa Administração .....	135
1-Direito à Informação .....	135
a) Consagração Legal do Direito à Informação .....	135
i) Consagração na Constituição da República Portuguesa e na Lei de Acesso aos Documentos da Administração .....	135
iii) Consagração no CPA.....	139
2- Direito à Participação .....	143
a) Abordagem Genérica .....	144
b) Consagração Constitucional do Direito de Participação .....	146
c) Participação no Código de Procedimento Administrativo .....	148
d)Classificação da Participação .....	149
e) Participação Procedimental .....	152
f)Titulares do Direito à Participação.....	153
e) Audiência dos Interessados .....	155
3-O Princípio da Transparência .....	159
4- Os Princípios da Justiça e da Proporcionalidade.....	161
a) Princípio da Proporcionalidade .....	161
b) Princípio da Justiça.....	165
5- O Princípio do Controlo.....	167
CAPÍTULO IV .....	171
SINTESE CONCLUSIVA.....	171
BIBLIOGRAFIA.....	184

## **DISSERTAÇÃO**

**A IMPORTÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NA  
RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL: O PAPEL DA  
PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO**

**Para o meu filho Francisco, pelo constante apoio em todos os meus desafios e por quem nunca desisto de lutar.**

**Para os meus Pais, Isaura e António, pelo seu exemplo de vida e valores transmitidos.**

**Para o Zé, pelo seu companheirismo em todos os momentos.**

## AGRADECIMENTOS

O trabalho desenvolvido na elaboração da dissertação “ *A Importância dos Procedimentos Administrativos na Racionalização Administrativa Ambiental: O Papel da Participação do Cidadão*” permitiu-me uma reflexão exigente sobre a tramitação dos procedimentos administrativos na área do ambiente instruídos na Câmara Municipal de Lisboa e a importância que a participação do cidadão tem vindo a assumir na organização e funcionamento da Edilidade.

A participação crescente dos cidadãos lança todos os dias “novos desafios” ao ordenamento jurídico, que cumpre reflectir e solucionar.

Devo um agradecimento especial ao Prof. Dr. Gomes Canotilho, orientador da dissertação apresentada por me ter incentivado a prosseguir em momentos de indecisão. Muito devo ao seu saber, à clareza e generosidade com que me apontou os caminhos.

Ao co-orientador, Prof. Dr. António Cordeiro, agradeço a compreensão demonstrada e apoio nas decisões tomadas.

Devo também agradecer à Câmara Municipal de Lisboa, na figura do Dr. Valter, Chefe de Divisão da DIOP, a colaboração prestada e troca de conhecimentos.

Aos meus dirigentes e colegas da Câmara Municipal de Lisboa, agradeço o apoio manifestado.

Não posso também de deixar de agradecer aos representantes das ONGAS, GEOTA e à QUERCUS pelo auxílio na informação recolhida.

Por último, agradeço à minha família e amigos, pela compreensão que demonstraram durante o período de investigação e pelo apoio que sempre me deram neste desafio, estimulando-me a prosseguir em todos os momentos.

Lisboa, 19 de Setembro de 2014

Sónia Borges Coelho

## LISTA DE ABREVIATURAS

ac.- Acórdão

CADA- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CDFUE -Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Cfr -confrontar

col- colectânea

cit. -citado

ed.-Editora

ex.-exemplo

Geota - Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e Ambiente

LAL-Lei das Autarquias Locais

nº.-número

pág.-página

Revista Cedoua -Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

Ss -seguinte

UE- União Europeia

vol .-volume

## **LISTA DE SIGLAS**

CMG -Câmara Municipal de Grândola

CML- Câmara Municipal de Lisboa

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CPTA- Código de Processo dos Tribunais Administrativos

CRP - Constituição da República Portuguesa

ICN- Instituto de Conservação da Natureza

LADA- Lei de Acesso aos Documentos da Administração

LBA- Lei de Bases do Ambiente

OP- Orçamento Participativo

RGR- Regulamento Geral do Ruído

RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

STA- Supremo Tribunal Administrativo

UE- União Europeia

## RESUMO

A dissertação apresentada incide sobre os procedimentos administrativos e a sua importância na racionalização administrativa ambiental e o papel positivo que a participação do cidadão assume nessa racionalização e na boa prática administrativa.

O trabalho procura entender e analisar a evolução recente do governo da cidade na gestão da vida colectiva, a qual exige novas formas nas políticas de proximidade e na institucionalização da representatividade de associações criadas em defesa de interesses comuns. A participação dos cidadãos nestas associações assume um papel fundamental na formação de um modelo de desenvolvimento mais sustentável para todos os intervenientes e para a própria cidade.

O estudo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira apresentam-se alguns casos de procedimentos administrativos na área do ambiente, instruídos na Câmara Municipal de Lisboa e analisa-se a acção judicial instaurada pelas ONGAS GEOTA e QUERCUS para corrigir e cessar as actividades lesivas no litoral alentejano, defendendo os interesses das populações. Esses exemplos mostram a complexidade existente por trás da aparente facilidade da participação do cidadão nos procedimentos administrativos, que suscita estimulantes desafios na sua operacionalidade.

Nos casos apresentados, salienta-se a colaboração dos cidadãos nos orçamentos participativos, promovidos e instruídos pela Câmara Municipal de Lisboa, e as consequências dessa participação na racionalização administrativa ambiental.

Na segunda parte do estudo analisam-se e destacam-se os desafios resultantes dos casos apresentados para o ordenamento jurídico e para a Edilidade.

Nesta parte, centra-se ainda a atenção na localização jurídica dos exemplos demonstrados, com a intenção de delimitar o objecto da reflexão proposta e o seu enquadramento jurídico e doutrinal.

Na localização jurídica do estudo efectua-se uma abordagem jurídica do ambiente,

considerando dois níveis essenciais: o do direito ao ambiente, como direito do homem com consagração constitucional e o da protecção do ambiente, como tarefa do Estado, da Administração Pública e do próprio cidadão.

De seguida, integraremos o ambiente no ordenamento jurídico nacional, com destaque para a sua consagração na Constituição da República Portuguesa.

O direito do ambiente regula interesses colectivos da maior parte da população cuja defesa são da responsabilidade dos órgãos da Administração. Esta orienta e colabora na protecção do ambiente, recorrendo ao direito administrativo e à sua aptidão para regular questões de ordem técnica.

O procedimento administrativo em questões do ambiente relaciona-se sobretudo com o cumprimento dos trâmites processuais que funcionarão como instrumentos preventivos da sua protecção.

É de salientar a breve referência ao direito comunitário do ambiente, com especial destaque para os Tratados Comunitários e a Convenção de Aarhus.

No III capítulo da II parte do estudo, torna-se necessário discutir o direito à boa administração e a importância dos seus princípios, designadamente; da participação, da informação, da transparência, da proporcionalidade e justiça e do controlo.

Na esteira das referidas considerações abordaram-se os desafios que a participação do cidadão nos procedimentos administrativos coloca ao nível do direito.

Na última parte, apresentam-se as notas conclusivas do estudo.

## ABSTRACT

This dissertation focuses on administrative procedures and their importance in environmental administrative rationalization as well as on the positive role that citizen participation assumes within that rationalization and good administrative practice.

The text seeks to understand and analyze the recent evolution of the city government in managing collective life, which requires new forms of proximity policies and of institutionalization of representative associations created in defense of common interests. Citizen participation in these associations plays a fundamental role in the formation of a more sustainable model of development for all stakeholders and for the city itself.

The study is divided into two parts. At first we present some cases of administrative procedures in the environmental area, instructed by the city of Lisbon. These examples show the complexities behind the apparent ease of citizen participation in administrative procedures, that gives rise to exciting challenges in its operation.

In these presented cases, the collaboration of citizens in the participatory budgets promoted and instructed by the Lisbon Municipality is highlighted, as well as the consequences of that participation in administrative rationalization and functioning and organization of the city hall.

In the second part of the study are analyzed and highlight the challenges arising from the cases presented to the House and to the legal system.

This part focuses attention on determining the content assigned to some key concepts, with the intention to strictly delimit the object of reflection proposed and its dogmatic and doctrinal framework.

Emphasis is placed on legal location of the study and carried out a legal approach to the environment, considering two essential levels: the right to the environment, such as the right man with the constitutional consecration and protection of the environment, the task of the State and Administration public.

Then integrate the environment into national law, with particular reference to its consecration in the Portuguese Constitution.

A brief reference is made to the Community environmental law, with particular emphasis to the Community Treaties and the Aarhus Convention.

The environmental law regulates collective interests of the majority of the population whose defense are the responsibility of the administrative bodies. This directs and assists in protecting the environment, using the administrative law and its ability to regulate technicalities.

Starting here, focused on the analysis of the administrative procedure laid down in the Code of Administrative Procedure. The administrative procedure in matters of environment relates mainly to the fulfillment of procedural requirements that serve as preventive tools of environmental protection.

In Chapter III of the study, it becomes necessary to discuss the right to good administration and its principles of participation, information, transparency, proportionality and fairness and control.

In the wake of such considerations, addressed the challenges is that citizen participation in administrative procedures in the environmental area to put the right level. And the last part, we present some brief concluding notes.

## **INTRODUÇÃO**

*“ As sociedades democráticas são sociedades abertas à participação, a todos os níveis, dos seus cidadãos. Não só através do voto, que permite escolher e rejeitar - os governantes, conferindo-lhes ou retirando-lhes legitimidade para desenvolver as políticas que se impõem (sistema representativo) mas também participando, a todos os níveis na vida das comunidades a que pertencem. É o que se chama democracia participativa. Contudo, os dois sistemas não são contraditórios mas, bem pelo contrário, complementares...”*

**KARL POPPER**

## **1-JUSTIFICAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO TEMA**

O objecto da dissertação é actual e tem promovido o debate entre os juristas. Qual é a importância dos procedimentos administrativos na racionalização administrativa ambiental, designadamente na Câmara Municipal de Lisboa, e qual a relevância que a participação do cidadão reveste na realização dessa tarefa?

O estudo surgiu da necessidade da autora efectuar uma reflexão sobre os procedimentos administrativos que instruiu, e/ ou acompanhou, na área do ambiente, como sujeito da própria organização e também como coordenadora do grupo jurídico da associação ambiental GEOTA.

De sujeito “activo” a sujeito “reflexivo” dos procedimentos e do próprio funcionamento interno da Edilidade, analisando e reflectindo sobre as mudanças recentes que a participação do cidadão tem operado na actividade, nos procedimentos e na Administração, com consequências na racionalização administrativa dos escassos meios existentes, bem como nos desafios jurídicos que têm suscitado.

Os resultados da investigação realizada estiveram limitados ao escasso tempo disponível para apresentação da dissertação. Não podemos deixar de sublinhar a dificuldade existente na conciliação do exercício de uma actividade profissional exigente com a investigação numa matéria tão rica e complexa.

Como sabemos, a sociedade política medieval consistia numa estrutura organizada com diferentes centros de interesses e de sucessivas redes de poder. Nos últimos dois séculos, a tendência tem sido a de elevar os homens de simples sujeitos (ao poder) a verdadeiros sujeitos do poder, fazendo emergir os cidadãos para a participação crescente nas tarefas da vida pública, estabelecendo uma relação cada mais próxima entre governantes e governados.

Nos últimos anos tem-se revelado em Portugal um défice de exercício de participação. Existe um grande afastamento em relação aos bens públicos, aparecendo a vida política e a participação nos actos eleitorais com algo menos mobilizador. No entanto, ao nível do governo da cidade, essa situação têm-se alterado, existindo sinais claros da passagem da chamada Administração tradicional, autoritária e burocrática, em que o cidadão era “afastado” e visto com desconfiança no processo de decisão, para uma

Administração mais aberta, desconcentrada, descentralizada e responsável pelo aparecimento de uma nova cultura de participação, fomentada em parte pelos próprios órgãos administrativos e pela exigência dos cidadãos.

As actuais transformações do Estado e da Administração implicam um papel mais activo de ambos, que não se compadece com conteúdos normativos rígidos. A perda de legitimidade democrática poderá ser compensada pela participação do cidadão. A participação procedimental é uma expressão do princípio democrático. Não é suficiente que a defesa do ambiente seja assegurada pelos órgãos do Estado, é necessário que os cidadãos intervenham na defesa de direitos que são seu património e a fiscalizar a própria actuação da Administração. As modernas sociedades já não dispõem da vastidão de recursos materiais e financeiros, que floresceram na última década. Os recursos existentes são escassos e têm de ser bem distribuídos na realização do bem comum.

O direito de participação dos particulares no procedimento administrativo está presente no artigo 267º n.º 5 da Constituição da República Portuguesa, quando preconiza que processamento da actividade administrativa assegura “a *racionalização dos meios a utilizar pelos serviços para a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito*”.

O referido preceito legal estabelece a ligação entre a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos nas decisões. Mas visa também a mesma na gestão efectiva dos serviços administrativos (n.º 1 do citado artigo), a qual se concretiza mediante a participação em órgãos consultivos ou deliberativos da Administração, a nível central ou local.

O Código de Procedimento Administrativo advoga, como razão para elaboração da disciplina geral do procedimento administrativo, o incremento das tarefas da administração pública nos diversos sectores da vida colectiva e a necessidade de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhe digam respeito. Dos princípios gerais previstos no Código, destaca-se o princípio da colaboração e da participação, de forma a existir uma interacção entre sujeitos públicos e privados.

A Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento já reconhecia a importância

da participação dos cidadãos nas questões ambientais.<sup>1</sup>

A colaboração dos cidadãos contribui para melhorar o funcionamento dos serviços municipais e constitui um precioso auxiliar na “educação” dos órgãos decisores e concorre para uma decisão mais transparente, justa, objectiva, rigorosa, racional e fundamentada, contribuindo para melhorar o próprio Estado Democrático.

A participação procedimental é um exercício exigente da racionalização administrativa com vista à implementação do bem comum.

Uma participação esclarecida, como iremos observar pelos casos apresentados, pode afectar toda a estrutura administrativa, influenciando técnicos, decisores e melhorando a tarefa de defesa do ambiente e gestão dos bens públicos.

Os exemplos apresentados permitem demonstrar que existem sinais desafiantes da sociedade civil ao eleger o cidadão como representante dos outros cidadãos anónimos e perceber que os fenómenos que começam a existir, de união dos cidadãos em associações ou outro tipo de figura legal associativa, tem resultados muito benéficos para uma melhor Administração.

Da união dos cidadãos em torno de um projecto comunitário nasce a percepção de que o poder está nas suas mãos, com ganhos significativos para todos, e constitui um precioso auxílio no fomento e incremento de uma maior racionalização administrativa na gestão dos recursos e meios existentes.

Associada às exigências de transparência e rigor, a participação é um conceito que nos transporta para a necessidade de considerar a qualidade da actividade administrativa, como um parâmetro legitimador da decisão final.

Lisboa, 19 de Setembro de 2014.

---

<sup>1</sup> Princípio 10 da Declaração do Rio

## **2- REFERÊNCIAS TEORICO – METODOLÓGICAS**

O trabalho apresentado procura entender e analisar a evolução recente do governo da cidade na gestão da vida colectiva que exige novas formas de intervenção e novas políticas de proximidade.

A investigação realizada veio colmatar uma necessidade da autora reflectir sobre a sua experiência profissional. E sobre os procedimentos administrativos que instruiu, e/ou acompanhou, na área do ambiente, enquanto funcionária da Câmara Municipal de Lisboa e como coordenadora do grupo jurídico da associação ambiental GEOTA.

No estudo, a autora passa de sujeito “activo” a sujeito “reflexivo” dos procedimentos e do próprio funcionamento interno da Edilidade, reflectindo sobre as mudanças que a participação do cidadão tem provocado na actividade da Administração e concretamente na racionalização administrativa ambiental.

O estudo encontra-se dividido em duas partes.

O método utilizado na primeira parte baseou-se na escolha da apresentação de alguns casos de procedimentos administrativos na área do ambiente, instruídos na Câmara Municipal de Lisboa.

Nos casos enumerados julgou-se relevante a apresentação de um exemplo ocorrido no núcleo jurídico da Associação Ambiental GEOTA onde a autora desempenhou funções, a título de trabalho voluntário.

Essa experiência profissional no seio de uma ONGA foi enriquecedora pela diversidade de procedimentos que acompanhou e pelas acções judiciais interpostas em conjunto com a Quercus.

A escolha dos exemplos não foi fácil porque no “mundo” de procedimentos que a autora instruiu, decidiu-se por aquelas que mostram a complexidade existente nas formas de participação do cidadão.

As elucidações terminológicas incluídas nesse momento têm um registo menos ambicioso, pretendendo apenas narrar e esclarecer os exemplos apresentados.

Na segunda parte do estudo efectuou-se o enquadramento jurídico e doutrinal dos casos apresentados, destacando-se no primeiro capítulo, a enumeração dos desafios provocados no ordenamento jurídico e na Câmara Municipal.

Nesta parte, centrou-se no II capítulo, a atenção na localização jurídica dos exemplos demonstrados e a integração no ordenamento jurídico nacional, com uma breve referência ao direito comunitário do ambiente, em especial, aos Tratados Comunitários e à Convenção de Aarhus.

No III capítulo da II parte do estudo, apresentou-se o direito à boa administração e a importância dos seus princípios: da participação, da informação, da transparência, da proporcionalidade e justiça e do controlo.

Na última parte, enunciam-se as notas conclusivas do estudo com a apresentação de algumas propostas.

Terminamos com um esclarecimento relacionado com a opção que tomamos de traduzir para a nossa língua materna todas as passagens de autores estrangeiros citados, tratando-se de tradução “livre”.

O trabalho apresentado permitiu-nos a “*liberdade*” de demonstrar a *variedade* do desempenho profissional de uma jurista numa Câmara Municipal.

## **PRIMEIRA PARTE**

### **PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NA ÁREA DO AMBIENTE INSTRUÍDOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA E A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO**

## CAPÍTULO I

### A PARTICIPAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INSTRUÍDOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

#### *Secção 1- Procedimentos Administrativos*

##### *1- Abordagem Genérica*

O presente estudo pretende trazer algumas questões a debate relacionadas com o destaque assumido pela intervenção dos cidadãos nos procedimentos instruídos na Administração Local. O primeiro capítulo da primeira parte do trabalho desenvolvido inicia-se com a apresentação de alguns casos de procedimentos administrativos instruídos na Câmara Municipal de Lisboa e na Organização Não Governamental na Área do Ambiente<sup>2</sup> GEOTA.<sup>3</sup>

Os exemplos demonstram a relevância do papel da participação do cidadão na tramitação dos procedimentos administrativos instruídos na área do ambiente e deixam transparecer a complexidade que existe entre a consagração legal desse princípio e as diferentes formas e contextos utilizados pelos cidadãos. A participação suscita uma série de questões relacionadas com as consequências que produz ao nível da organização da Autarquia e no próprio processo de decisão dos procedimentos.

A tarefa de se proceder à escolha dos casos apresentados não foi simples, revestiu-se de alguma dificuldade na definição dos critérios que pautaram as escolhas

---

<sup>2</sup> Em 2005 a 2008 a autora exerceu a título voluntário, cumulativamente com as funções exercidas na Autarquia, a coordenação do Grupo Jurídico do GEOTA.

<sup>3</sup> GEOTA- Grupo de Estudos do Ordenamento do Território e Ambiente.

apresentadas.

No essencial recaíram em procedimentos administrativos relacionados com o objecto do nosso estudo, ou seja com matérias de índole ambiental,<sup>4</sup> em que a participação tem tido um papel de destaque.

## **Secção 2- Casos apresentados**

Depois de enunciada a decisão de iniciar o estudo pela apresentação de casos de procedimentos administrativos instruídos na área do ambiente, numa perspectiva de “dentro” do órgão camarário e de “dentro” de uma Associação Ambiental, impõe-se a sua narrativa. Os exemplos subsequentes poderão ser considerados como “casos da vida” do ordenamento jurídico português.

Á luz destas considerações preliminares, procura-se destacar o aparecimento de “novas formas” de participação do cidadão no processo de decisão da Administração Local, salientando a experiência que o procedimento administrativo do orçamento participativo tem revestido na Câmara Municipal de Lisboa, particularmente, nos anos de 2012/2013, sendo indissociável, o repensar dos padrões actuais de participação, numa perspectiva integrada das alterações provocadas na organização interna e no próprio desempenho dos órgãos decisores.

O primeiro caso contribui para a discussão da participação, enquanto pedra angular do procedimento administrativo e para a oportunidade de se criarem novos paradigmas na gestão dos bens públicos e nos escassos recursos financeiros e materiais existentes para a realização das tarefas da comunidade.

No segundo caso verifica-se a influência dos instrumentos repressivos do ambiente, designadamente os procedimentos administrativos relacionados com a instauração de processos de contra-ordenação e a relevância que a participação dos cidadãos assume na defesa do ambiente e na própria tramitação do procedimento.

A mudança de paradigma que sustenta o sistema actual de participação dos cidadãos no governo da cidade é inevitável e constitui um ponto sensível para uma interferência

---

<sup>4</sup> Área em que a autora tem especial interesse académico.

cada vez mais profunda no processo de decisão nos procedimentos administrativos.

No caso nº. 3 “*Requalificação do Jardim do Príncipe Real*”, ressalva-se a participação organizada das associações de cidadãos, na defesa do ambiente e na qualidade de vida na cidade, promovendo a redefinição de valores e normas, que exigem cada vez mais a intervenção no processo de decisão e a superação efectiva do modelo de Administração tradicional para uma relação mais igualitária entre as partes envolvidas.

Por último, o caso nº. 4, destaca o papel atribuído às ONGAS na defesa do ambiente, através da análise da interposição de uma acção judicial, com o intuito de corrigir e cessar actividades lesivas no litoral alentejano, promovendo a defesa dos interesses das populações.

Em todos estes casos, constatamos a flexibilidade e dinâmica que as diferentes formas de participação assumem na sociedade actual.

## **1-Caso 1:Orçamento Participativo**

### **a) Abordagem Prévia**

Á luz das anteriores considerações, começaremos por referir que o procedimento administrativo do Orçamento Participativo consiste num método de trabalho para elaboração das grandes opções do plano, para a preparação do plano de actividades e para o orçamento de uma Câmara Municipal.

Assenta a sua estrutura fundamentalmente num processo de participação das pessoas e Instituições Locais e inspira-se nos valores da democracia participativa, previstos no artigo 2º da Constituição da República Portuguesa<sup>5</sup>.

Visa também contribuir para o exercício de uma intervenção informada e responsável

---

<sup>5</sup> Vide Artigo 2º. da CRP “ *A República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*”.

dos cidadãos nos processos de governação local garantindo a sua participação e a das organizações da sociedade civil nas decisões sobre a afectação de recursos financeiros às políticas públicas municipais.

O OP tem como objectivos incentivar o diálogo entre eleitos, técnicos municipais, cidadãos e sociedade civil, na procura das melhores soluções para os problemas, considerando os recursos disponíveis.

Contribui para a educação cívica, permitindo integrar as preocupações pessoais dos cidadãos com o bem comum, compreender a complexidade dos problemas e desenvolver atitudes de participação.

E tem ainda como objectivo adequar as políticas públicas municipais às necessidades e expectativas do cidadão, aumentando a transparência da actividade da Autarquia, ao nível da responsabilização dos eleitos e da estrutura municipal.

## **b) Orçamento Participativo na Câmara Municipal de Lisboa**

Os primeiros passos do OP foram dados na Câmara Municipal de Lisboa em 2007, com as reuniões públicas descentralizadas do Executivo. A Câmara elaborou uma Carta de Princípios<sup>6</sup>, estabelecendo os princípios e as regras do orçamento participativo na cidade e onde assume o compromisso de trabalhar progressivamente com os cidadãos na aplicação e na adequação dos recursos às necessidades do governo da cidade. Mas só em 2008 é que este tipo de procedimento assumiu a forma de OP.<sup>7</sup>

Decorridos cinco anos sobre a implementação do OP, este assume-se como um novo modelo de governação da cidade, servindo como política de incentivo à participação

---

<sup>6</sup> Carta de Princípios, aprovada pela Câmara em 2008.

<sup>7</sup> *É de realçar que Lisboa foi a primeira capital europeia a implementar um modelo de orçamento participativo e este projecto tem sido utilizado como modelo nos diversos municípios da área metropolitana de Lisboa, um pouco por todo o país e também ao nível internacional.*

individual e colectiva dos cidadãos no processo de decisão<sup>8</sup>.

Associada às exigências de transparência, a participação tem aqui como objectivos incentivar o diálogo na sociedade civil e procurar melhores soluções para os problemas municipais, aumentando o nível de responsabilização de todos os intervenientes.

A análise comparativa entre a primeira edição do OP e as últimas revelam a consolidação deste procedimento como instrumento de participação em Lisboa.

Ao nível de funcionamento dos serviços da CML, o OP tem desempenhado um papel muito positivo na promoção de uma nova forma de trabalho, mais colaborativa e transversal.

A metodologia de implementação foi aprovada na Carta de Princípios (inicialmente aprovada em 2008) que foi revista e simplificada na edição de 2010/2011<sup>9</sup>, foi enriquecida com novos mecanismos de participação, com um ciclo de participação mais alargado e com novos instrumentos de divulgação.

No ano de 2011 foi criado um novo portal dedicado à participação -o portal Lisboa Participa.

O debate e a participação são assegurados por mecanismos on-line, promovendo a utilização das tecnologias de informação e de comunicação e por mecanismos pessoais, através da realização de Assembleias Participativas<sup>10</sup>.

Nos anos de 2008 e 2009, os orçamentos participativos envolviam a parcela de 5 Milhões de Euros do Orçamento da Câmara. No ano de 2012/2013<sup>11</sup>, os montantes previstos para o OP diminuíram para 2,5 milhões de euros.

---

<sup>8</sup> Em Lisboa, o OP de 2010/2011 registou um aumento muito significativo de participantes (sete vezes mais do que em 2008) do número de propostas e dos projectos a votação. O orçamento participativo relativo ao ano de 2012 continuou a representar um significativo salto qualitativo e quantitativo a nível da participação. O ano de 2013 representou a maior subida da participação da população.

<sup>9</sup> A Carta de Princípios do OP foi alterada através da proposta nº. 64/2011, de 17 de Fevereiro de 2011.

<sup>10</sup> Promovidas pela CML em colaboração com as Juntas de Freguesia, Universidades e movimentos associativos.

<sup>11</sup> Os montantes previstos para o OP diminuíram verificadas as restrições orçamentais decorrentes da actual conjuntura económica e financeira do País.

Com o objectivo de compensar esta redução de verba e alcançar um público mais abrangente foram criados dois grupos de projectos de OP. Um para projectos com valores até 150 000,00 Euros e outro grupo para projectos com valores entre os 150 000,00 Euros e os 500 000,00 Euros<sup>12</sup>

Desde o início, às áreas com maior número de propostas apresentadas pelos cidadãos são as relacionadas com questões do Espaço Público e Espaços Verdes, o que à luz destas considerações, permite repensar as necessidades actuais da população<sup>13</sup> em matérias de índole ambiental.<sup>14</sup>

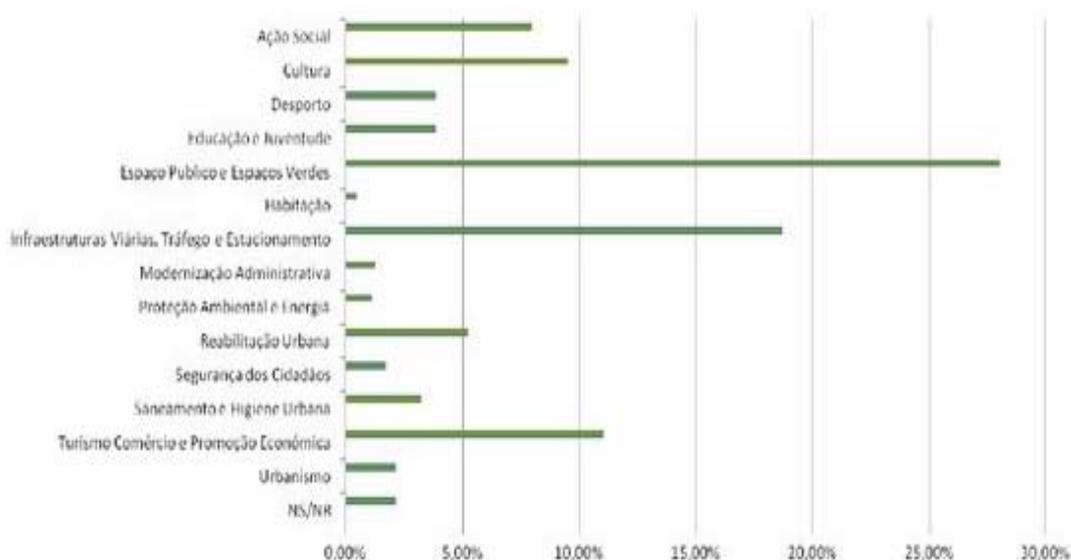


Gráfico 11 - Distribuição das propostas por área temática

15

As preocupações dos cidadãos manifestam ainda interesse pela área das infraestruturas viárias, tráfego, estacionamento, turismo, comércio e promoção económica.

<sup>12</sup> O objectivo é promover à execução de 14 a 15 projectos anuais.

<sup>13</sup> No ano de 2012/2013 manteve-se a preferência dos cidadãos pela área referente ao Espaço Público e Espaço Verde, com cerca de 28% do total das propostas apresentadas.

<sup>14</sup> Requalificação de Espaços Verdes e obras no Espaço Público.

<sup>15</sup> Informação extraída do site Lisboa Participa.



Gráfico 12 - Distribuição em radar das propostas por área temática

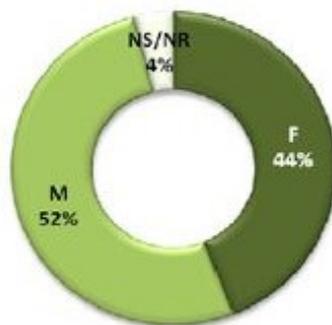


Gráfico 1 - Distribuição por gênero na apresentação de propostas

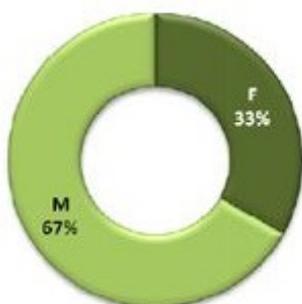


Gráfico 2 - Distribuição por gênero online

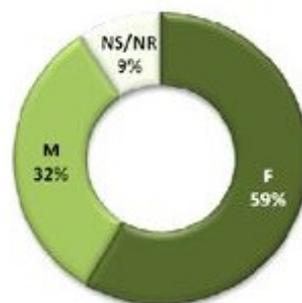


Gráfico 3 - Distribuição por gênero assembleia participativa

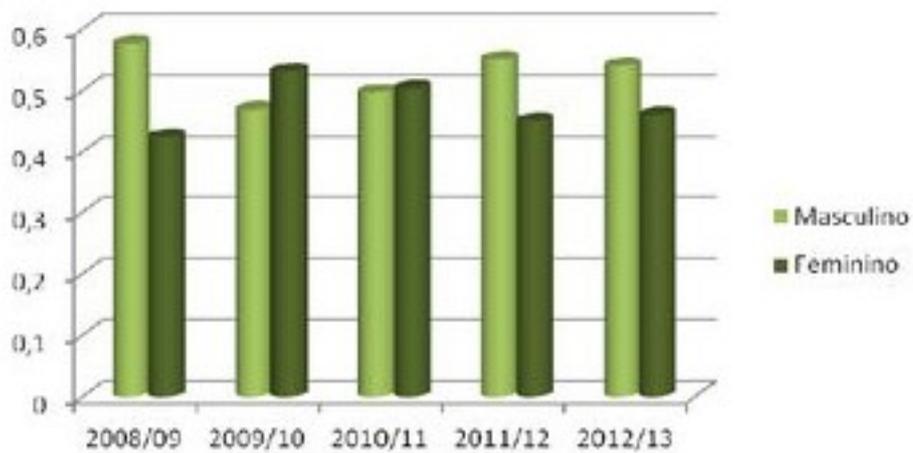


Gráfico 4 - Distribuição por gênero nas 5 edições

16

<sup>16</sup> Predomínio do sexo masculino nas diversas edições do OP. Informação extraída do site Lisboa Participa

Para regulamentação deste tipo de procedimento administrativo, a Câmara Municipal de Lisboa, estabeleceu Normas de Participação publicadas no site Lisboa Participa<sup>17</sup>.

As normas de participação estão sujeitas a avaliação e revisão anual.

No domínio do apuramento da legitimidade procedimental, para intervir neste tipo de procedimento, não nos parece que existam questões problemáticas, porque independentemente de ter interesse pessoal, tem legitimidade processual qualquer cidadão com idade igual ou superior a 18 anos. Assim, qualquer cidadão está legitimado para intervir no OP<sup>18</sup>.

As propostas apresentadas pelos cidadãos devem enquadrar-se numa das seguintes áreas temáticas: Acção Social e Habitação, Cultura, Educação, Juventude e Desporto, Espaço Público e Espaço Verde, Infraestruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade, Protecção Ambiental e Energia, Urbanismo, Reabilitação e Requalificação Urbana, Saneamento e Higiene Urbana, Segurança e Protecção Civil, Turismo, Comércio e Protecção Económica<sup>19</sup>.

O orçamento participativo envolve um ciclo anual desenvolvido em várias fases e inicialmente contemplava 6 etapas:

---

<sup>17</sup> As normas de participação traduzem entre outras matérias, a definição de princípios, objectivos, legitimidade, âmbito territorial e temático, ciclos de participação, Assembleias Participativas propostas, análise das propostas, locais de apoios à participação e formas de votação.

<sup>18</sup> Qualquer cidadão que se relacione com o Município de Lisboa, seja residente, estudante ou trabalhador e também representante do movimento associativo, do mundo empresarial e das restantes organizações da sociedade civil.

<sup>19</sup> Cada participante só pode apresentar uma proposta.

## CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



20

De acordo com a cláusula sexta das Normas de Participação, o Ciclo de Participação é extenso e abrange todo o período anual.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Informação extraída no site Lisboa Participa.

<sup>21</sup> As fases do OP no ano de 2013 decorreram nos seguintes períodos:

- Análise da edição anterior e preparação da nova edição: Janeiro a Março;
- Divulgação Pública e Apresentação das propostas: Abril a Junho;
- Análise técnica das propostas pelos serviços municipais: Julho a Setembro;
- Fase da Votação: Setembro a Outubro.
- Anúncio público dos projectos vencedores: Fim do ano

Com a Proposta nº. 64/2011, as fases do Orçamento Participativo foram alteradas para 5 etapas.

### **c) Orçamento Participativo 2013**

#### **Fases do processo**

Veja-se o que acontece quando estamos perante procedimentos administrativos mais simplificados, sob a forma de desburocratização, como se afigura ser o OP.

#### **i) Preparação da Nova Edição do OP e Avaliação do Ano Anterior**

Este procedimento inicia-se com a análise da edição anterior e preparação da nova edição do OP, com a definição da verba a afectar ao OP e a sua tramitação desenrola-se no serviço municipal competente, designadamente na Divisão de Inovação Organizacional e Participação<sup>22</sup>.

E é acompanhada pelos técnicos municipais nomeados interlocutores em cada Direcção Municipal do Órgão Executivo.<sup>23</sup>

#### **ii) Divulgação Pública do Processo e Apresentação das Propostas**

A segunda fase deste procedimento<sup>24</sup> inicia-se com a consulta alargada para recolha

---

<sup>22</sup> Só existe na Estrutura da CML desde o ano de 2009.

<sup>23</sup> Esta fase ocorreu no primeiro trimestre de 2013.

<sup>24</sup> Esta fase ocorreu nos meses de Abril e Maio de 2013. E nesta fase foram apresentadas no ano de 2013 propostas online através de meios informáticos no site “Lisboa participa” e presencialmente na Divisão de Inovação Organizacional e Participação, num total de 551 propostas.

de propostas concretas, através da Internet e de meios presenciais.

Nesta fase existe a apresentação de propostas pelos cidadãos, relativas às necessidades que pretendem satisfazer e que o executivo poderá realizar. As propostas podem ser apresentadas através da realização de assembleias participativas, temáticas e não temáticas<sup>25</sup>.

As propostas poderão ser acompanhadas de documentos que os cidadãos considerem pertinentes. De seguida procede-se à inserção das propostas no sistema informático pelos técnicos/interlocutores de cada Direcção Municipal acautelando a fidelidade e correspondência com o conteúdo da proposta apresentada pelo cidadão<sup>26</sup>.

### **iii) Análise Técnica das Propostas**

Nesta terceira fase procede-se à análise técnica fundamentada das propostas pelos serviços da Câmara Municipal de Lisboa e elabora-se e apresenta-se publicamente os projectos a submeter a votação. Nesta fase também existe o período de reclamação e resposta.

Declarada a sua conformidade legal, as propostas aceites são enviadas pelo serviço competente (DIOP) a cada Direcção Municipal para se pronunciar sobre as que incidam na área da sua competência. Este trabalho de selecção (aceitação ou rejeição) é efectuado pelos interlocutores do OP, simultaneamente com os dirigentes do serviço competente. Começam por verificar a conformidade legal das propostas apresentadas e procedem à sua apreciação técnica, elaborando o parecer final de aceitação ou recusa.

---

<sup>25</sup> As propostas podem ser apresentadas em formulário próprio nas Assembleias Participativas e/ou através da internet, no Portal da participação da CML: [www.lisboa.participa.pt](http://www.lisboa.participa.pt) (sendo necessário, no entanto que cada cidadão se inscreva no Portal) ou através de sms.

<sup>26</sup> As propostas aceites são indicadas com 1 no sistema e 0 se forem rejeitadas. As novas propostas são colocadas no site Lisboa Participa para os cidadãos terem conhecimento da decisão da Administração.

As propostas aceites são corporizadas e modificadas em projectos, em articulação com os técnicos municipais do serviço responsável/DIOP. A instrução do procedimento de OP está condicionada à verificação dos fundamentos de rejeição que se encontram previamente publicados e disponibilizados no “*site*” do OP.

Estes fundamentos poderão consistir designadamente: em proposta que configure pedidos de apoio ou venda de serviços a entidades concretas<sup>27</sup> ou propostas que contrariem projectos ou planos municipais ou que digam respeito à cobrança de receita ou funcionamento interno da CML ou que sejam demasiado genéricas ou abrangentes ou sejam consideradas inexequíveis pelos serviços. O interlocutor insere o projecto na plataforma electrónica utilizada pela Edilidade, sendo objecto de revisão pelos técnicos do DIOP. Estes asseguram que não existem erros relacionados com a indicação da freguesia ou a falta de georeferenciação do projecto ou erros relacionados com prazos ou valores atribuídos pela CML, para realização do projecto em questão<sup>28</sup>.

Em seguida, procede-se à elaboração da lista provisória de projectos que foram aceites ou rejeitados pela Administração. Essa lista e respectiva decisão da Administração não é notificada aos cidadãos, individualmente, de forma convencional.

No entanto, são utilizados meios mais expeditos como seja a publicitação no “*site*” do OP. Posteriormente à publicitação da lista, procede-se à “*audiência dos interessados*”, para que os cidadãos, cuja proposta não foi admitida, possam apresentar reclamação do projecto rejeitado<sup>29</sup>.

Os cidadãos mesmo neste procedimento expedito, têm sempre o direito de defesa relativamente à actuação da Administração. As reclamações apresentadas pelos cidadãos podem ter como fundamento propostas mal fundamentadas pelos serviços ou a não concordância com a forma como foram apresentadas em projectos ou quando são transformadas em projectos e não reflectem a proposta inicialmente

---

<sup>27</sup> Cfr Proposta do CML nº. 1126/2008, publicada no 7º Suplemento ao Boletim Municipal nº. 771, de 27 de Novembro de 2008.

<sup>28</sup> Esta fase da instrução tem a duração de 3 meses.

<sup>29</sup> A reclamação deve ser apresentada numa semana.

apresentada.

Tal como na fase da audiência dos interessados, as razões invocadas pelos cidadãos são objecto de apreciação técnica, que poderá culminar com o envio de um convite ao cidadão para melhorar a proposta apresentada ou suprir e expurgar as irregularidades detectadas.

Em suma, se a proposta for então aceite, deverá constar da nova lista, elaborada pelo serviço competente, que deverá ser de novo publicitada, de forma a ser dado conhecimento da decisão da Administração<sup>30</sup>.

#### **iv) Fase da Votação**

A quarta fase coincide com a votação, depois de ser publicada a lista de projectos<sup>31</sup>. Neste ano o número de votantes rondou os 35 922<sup>32</sup>. O sucesso da votação depende dos meios de divulgação utilizados pela CML<sup>33</sup> e da campanha e mobilização que os cidadãos fazem para fomentar a votação<sup>34</sup> em torno da proposta que pretendem seja vencedora.

---

<sup>30</sup> Nesta fase de reclamação, é habitual acrescentarem-se 2 ou 3 projectos à lista inicial, resultado de propostas melhoradas pelos cidadãos.

<sup>31</sup> Esta fase ocorreu entre Setembro e Outubro de 2013.

<sup>32</sup> Verificou-se um aumento de votos através de mensagens escritas seguida dos votos pela internet e por último, os votos presenciais.

<sup>33</sup> A CML disponibiliza espaços para acesso gratuito à internet, onde os cidadãos podem participar no OP e possui técnicos disponíveis para dar apoio à participação e votação, designadamente nas Bibliotecas Municipais, Centro de documentação do Edifício do Campo Grande, Centro de Informação Urbana de Lisboa e nos atendimentos municipais.

<sup>34</sup> No que concerne ao grau de escolaridade na participação, através dos novos meios informáticos, constata-se que é elevado o número de participantes com Ensino Superior e Mestrado/Doutoramento enquanto na votação presencial verifica-se uma maior distribuição no grau de escolaridade.

## v) Apresentação Pública dos Resultados

Em seguida, os técnicos do serviço competente avaliam a votação efectuada pelos cidadãos e publicam a lista dos projectos vencedores no site e em anúncio público. O projecto mais votado no ano de 2013, relacionou-se com a “*Requalificação do Jardim Botânico*” e teve 7 553 votos, com um custo de 500 000,00 Euros, e o segundo vencedor “*Mobilidade para todos em Benfica*”, teve 1 375 votos com um custo de igual valor.

Na categoria de projectos com valor até 150 mil euros, os vencedores foram 14 propostas.

## PROJECTOS VENCEDORES 2013

**Na categoria de projectos entre 150 mil e 500 mil euros os vencedores foram:**

- Jardim Botânico de Lisboa, proteger, valorizar e promover - 7553 Votos
- Mobilidade para todos em Benfica - 1375 Votos

**Na categoria de projectos até 150 mil euros os vencedores foram:**

- Estátua de D. Nuno Álvares Pereira - 1541 Votos
- Campanha para promoção da adoção de animais - 1432 Votos
- Na volta, cá te espero - 1372 Votos
- Reabilitação da Rua Eduardo Malta - 1097 Votos
- Estátua de Cosme Damião - 1079 Votos
- Implementação de parque infantil na Rua D. João Castro / Travessa dos Fornos - 952 Votos
- Implementação de parque infantil na Quinta das Camareiras - 754 Votos
- Escadas amigas das bicicletas - 747 Votos
- Banco de manuais da cidade - 691 Votos
- Lata'65: workshop de arte urbana para a população idosa - 435 Votos
- WiFi de acesso público na cidade - 420 Votos
- Com Arte - 403 Votos
- Pátio Ambulante - 402 Votos
- Juntos, vamos caminhar e correr pela cidade de Lisboa - 393 Votos

<sup>35</sup> As propostas incidem em matérias tão diversas como a requalificação de estátuas,

---

<sup>35</sup> Informação extraída do site Lisboa Participa

campanha para a adopção de animais e implementação de parques infantis.

A cerimónia da apresentação dos resultados da votação é pública e ocorre nos Paços do Concelho, com a presença dos membros do executivo. A proposta da recuperação do Jardim Botânico revestiu um grande interesse para a cidade pois trata-se de um espaço nobre na cidade.

Para os cidadãos esta proposta de requalificação já tinha sido apresentada no ano de 2012, mas não foi a mais votada e não ficou entre os projectos vencedores. No entanto, os cidadãos, através do reforço de mobilização conseguiram que fosse a proposta mais votada.

Os exemplos do Projecto da Associação da Mouraria e da Requalificação do Largo da Graça constituem também dois excelentes exemplos de projectos em que a população se mobilizou para promover e reforçar a votação dos outros cidadãos, conseguindo alcançar a dinâmica necessária para terem sido propostas vencedoras.

## **2- Caso 2: Poluição Sonora**

### **a) O Ruído como Competência da CML**

Como foi referido na amostragem dos casos apresentados, procurou-se a diversidade e a relação estreita com a área ambiental. Neste caso destaca-se a referência a procedimentos administrativos relativos à instrução de processos de contra-ordenação na área do ruído.

As reclamações dos cidadãos relacionadas com o incómodo provocado pelo ruído constituem, actualmente, a principal queixa a nível ambiental.

A CML tem competência para prevenir e controlar a poluição atmosférica e sonora, colaborando no cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção do ambiente e exercendo a função fiscalizadora conferida por Lei aos

Municípios<sup>36</sup>.

O Decreto-lei nº. 292/2000 de 14 de Novembro<sup>37</sup> veio enquadrar e responder ao problema da poluição sonora, em desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na Lei nº. 11/87, de 7 de Abril<sup>38</sup>. Este diploma alargou o âmbito da aplicação e articulação com a restante disciplina jurídica, nomeadamente urbanística, reforçou o princípio da actuação preventiva, adoptou a figura específica de planeamento, procedeu à regulação da actividade temporária geradora de ruído, ruído de vizinhança e ao aperfeiçoamento do regime sancionatório e a previsão de medidas cautelares.

O diploma teve por objecto a prevenção do ruído e o controlo da poluição sonora salvaguardando a saúde e bem-estar das populações. O citado Decreto-lei sob a epígrafe “Princípios Fundamentais”, estabeleceu no artigo 2º: *que constitui dever (...)* das Autarquias Locais, no quadro das atribuições dos respectivos órgãos, promover as medidas de carácter administrativo, técnico ou outras adequadas para o controlo do ruído<sup>39</sup>.

O Regulamento do Ruído têm, como principal objectivo, a salvaguarda do bem público, que é o sossego, na esteira da defesa e promoção de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, sendo a defesa dos valores aí afirmados cometida, essencialmente, às Câmaras Municipais, no seu território.

O Ruído, como estímulo sonoro sem conteúdo informativo para o auditor constitui actualmente um dos principais factores da degradação da qualidade de vida e representa um importante a considerar no contexto da saúde ambiental e ocupacional

---

<sup>36</sup> Na actividade profissional desenvolvida na CML, a autora no ano de 2005, procedeu entre outras tarefas, na Direcção Municipal do Ambiente à instrução de diversos processos de contraordenação na área do ruído, instaurados ao abrigo do anterior Regulamento Geral do Ruído.

<sup>37</sup> <sup>37</sup> Aprovou o Regulamento Geral do Ruído

<sup>38</sup> Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei nº. 11/87, de 7 de Abril

<sup>39</sup> Artigo 2: “...nos limites da Lei e no respeito do interesse público e dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como (...) tomar todas as medidas adequadas para o controlo e minimização dos incómodos causados pelo ruído derivado do desenvolvimento directo de quaisquer actividades, incluindo as que corram sob a sua responsabilidade ou orientação (nº. 3).

das populações<sup>40</sup>.

## **b) Procedimento Administrativo de Reclamação**

O procedimento administrativo na área da poluição sonora inicia-se, por regra, pela apresentação de uma denúncia ou participação de um cidadão ou associação de cidadãos contra uma actividade poluente lesiva, identificando de algum modo a principal fonte de incomodidade, os impactos produzidos e por vezes exigindo a adopção de medidas minimizadoras. Depois da participação, procede-se à sua distribuição pelo serviço competente e pelos técnicos da Autarquia que irão proceder à sua análise. Os técnicos responsáveis pela realização de medições acústicas notificam o reclamante, de forma a possibilitar o agendamento da data da avaliação acústica, que será efectuada na sua residência para averiguar a viabilidade da reclamação.

A realização de exames acústicos é efectuada, numa fase inicial, na habitação do reclamante e, num momento posterior, na habitação ou no interior do estabelecimento causador de ruído. Da diferença desses valores apura-se o nível de ruído existente<sup>41</sup>.  
o.

Em sede do processo administrativo de reclamação, o infractor é notificado do relatório técnico e dos limites sonoros apurados. Se através da avaliação acústica realizada não se verificar infracção, o processo administrativo é objecto de arquivamento.

Se existir infracção aos limites legais impostos no Regulamento, o infractor é notificado, para proceder, no prazo concedido pela Edilidade, à regularização da situação, que poderá implicar obras de insonorização no local ou a imposição de outras medidas de minimização. Após o *terminus* do prazo para a realização das respectivas obras, o grupo técnico da CML procede novamente à realização de avaliações acústicas para averiguar o nível de ruído existente, de forma a verificar se a situação se encontra resolvida. Na tramitação deste procedimento administrativo são

---

<sup>40</sup> J.A. Santos, Poluição Sonora, Novo Regime Legal, Dislivro, pág16

<sup>41</sup> Se tratasse-se de uma actividade ruidosa permanente, a diferença entre o valor do nível sonoro contínuo ou equivalente e o valor do nível do ruído residual, não podia exceder os 5 (db) no período diurno e o 3 (db) no período nocturna.

realizados diversos contactos com o infractor e o reclamante, de forma a promover a adopção de medidas mais eficazes para resolver a poluição sonora, causadora da incomodidade.

### **c) Contra-ordenações na Área do Ruído**

Se existir violação dos limites sonoros impostos no Regulamento Geral do Ruído, é instaurado paralelamente um processo de natureza contra-ordenacional <sup>42</sup>

Nesse processo os técnicos procedem à elaboração da acusação, onde é discriminada, entre outras questões, o local da infracção, a correcta identificação da habitação ou estabelecimento objecto da participação, as principais fontes de incomodidade, o nível de ruído apurado e a identificação dos diplomas violados. Na notificação da acusação, é concedido um prazo, em regra de 10 dias, para o infractor se pronunciar e apresentar a respectiva defesa<sup>43</sup> e requerer a produção de meios de prova.

Durante a fase da instrução do processo, são realizadas diligências para se proceder à audição do infractor e dos meios de prova arrolados, podendo existir acareação das testemunhas apresentadas, se existir contradição nos seus depoimentos. De acordo com a prova produzida é elaborado o relatório final do processo de contra-ordenação pelo instrutor do processo, discriminando o enquadramento factual e legal, o grau de culpa do infractor e conclui-se com a apresentação de uma proposta de decisão à entidade competente para decidir.

Na determinação da coima deve atender-se à gravidade da contra-ordenação, à culpa do agente, à sua situação económica e ao benefício económico retirado pela prática da contra-ordenação.

O processo de contra-ordenação é remetido ao órgão competente para exarar o despacho decisório, procedendo-se em seguida à notificação da decisão ao infractor e

---

<sup>42</sup> O processo de contra-ordenação e aplicação da respectiva coima e sanções acessórias é da competência da entidade licenciadora da actividade e dos Municípios.

<sup>43</sup> Nos termos previstos no artigo 47º n.º. 1 e para os efeitos do artigo 50º do Decreto-Lei n.º. 433/82 de 27 de Outubro, alterado pelo DL n.º. 244/95, de 14 de Setembro, notifica-se o infractor para apresentar a sua defesa.

ao reclamante. O primeiro pode acatar a decisão proferida ou pode proceder à sua impugnação judicial. A presente condenação transitará em julgado tornando-se definitiva e exequível, se não for impugnada no prazo de 20 dias a contar da respectiva notificação.

A condenação do infractor no processo de contra-ordenação determina o pagamento da coima a que foi condenado, que varia de valores, consoante a gravidade da infracção cometida e consoante o infractor for pessoa colectiva ou singular. Paralelamente à coima aplicada poderão ser igualmente aplicadas sanções acessórias. Estas podem consistir na perda de máquinas ou utensílios pertencentes ao agente utilizados na prática da infracção, privação do direito a subsídios ou benefícios outorgados por entidades ou serviços públicos, encerramento de instalações ou estabelecimentos, suspensão de autorizações ou licenças ou alvarás, interdição de profissões ou actividades cujo exercício dependa de títulos públicos ou de autorização ou homologação de autoridades públicas.

O pagamento da coima deverá ser efectuado na tesouraria da Câmara Municipal de Lisboa e o não pagamento dará lugar à execução pelo Tribunal Competente.

#### **d) Participação do cidadão na fase de defesa do processo de contra-ordenação**

Na fase de defesa dos processos de contra-ordenação, a maior parte dos cidadãos infractores apresenta a sua defesa, arrolando meios de prova documental e testemunhal que, em muitas das situações, contribuem para a alteração da decisão da Administração. A impugnação judicial das decisões da Administração pelos infractores contribui também para a alteração da decisão proferida.

Salienta-se o exemplo do processo de contra-ordenação instaurado ao Banco de Portugal<sup>44</sup>, que se encontra arquivado:<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Informação disponibilizada pela CML

<sup>45</sup>Na sequência de uma queixa de um particular contra o ruído proveniente de diverso equipamento motorizado (chillers, refrigeração e renovação do ar) que se encontrava a funcionar 24 horas, pertença do Banco de Portugal, os serviços competentes da CML procederam à realização de avaliações

### **3-Caso 3: Empreitada de Requalificação do Jardim “França Borges/Príncipe Real”**

Trata-se de um caso exemplar em que os cidadãos da zona do Príncipe Real se opuseram à uma solução técnica adoptada pelo Município na Requalificação do Jardim.

Dada a sua importância no contexto da Cidade, a CML decidiu proceder à requalificação do Jardim. No programa preliminar, relativo ao projeto de requalificação, efectuou-se um diagnóstico do local e foi detectado, entre outras situações, mau estado geral do pavimento betuminoso do Jardim, bem como deficiente conservação do pavimento rodoviário existente.

Na proposta de intervenção decidiu-se proceder à execução de um determinado tipo de pavimento à semelhança do existente na obra de “Requalificação do Jardim de S. Pedro de Alcântara”.

A CML entendeu que este tipo de pavimento oferecia uma boa durabilidade e uma textura próxima do saibro natural.

Nas áreas do Jardim do Príncipe Real, foi utilizado um pavimento conforme especificava o projecto relativo à empreitada de requalificação do Jardim.

---

acústicas, tendo detectado um grau de incomodidade, verificando a precedência da reclamação.

Os responsáveis do Banco foram notificados do relatório técnico e da necessidade de procederem à realização de medidas de controlo de ruído, através da realização de obras de insonorização que deveriam ser precedidas de um estudo acústico. Perante a violação dos limites sonoros permitidos no Regulamento, a CML instaurou um processo de contra-ordenação ao Banco de Portugal, notificando-o para apresentar a defesa. Os responsáveis apresentaram a defesa e o instrutor procedeu à elaboração do relatório final, remetendo o processo ao órgão decisor que determinou a aplicação de uma coima.

Os responsáveis foram devidamente notificados da decisão, mas procederam à sua impugnação judicial. Em sede desse processo, o Tribunal de Pequena Instância de Lisboa determinou que a decisão da Edilidade era nula, ordenando a remessa dos autos para repetição do acto nulo e proferir nova decisão.

A proposta foi aprovada pelos órgãos decisores e procedeu-se à elaboração das peças do procedimento concursal, que foram igualmente aprovadas pelo órgão competente, para a decisão de autorização de despesa e decisão de contratar. Na sequência procedeu-se ao lançamento da *Empreitada* <sup>46</sup>.

### **a) Participação dos cidadãos**

A obra foi realizada e o Jardim inaugurado. Tudo fazia prever que se tratasse de mais uma requalificação de um espaço verde da maior importância para a cidade. No entanto, devido ao tipo de pavimento utilizado e implementado, a obra começou a ser objecto de contestação pelos moradores., por não ser a o mais adequado ao espaço.

A “*Associação dos Amigos do Jardim do Príncipe Real*” lançou uma petição para a CML promover à alteração do tipo de pavimento. O pavimento utilizado apresentava uma fina camada superficial desagregada e que dadas as características micro climáticas do local, com ventos frequentes, se revelou não ser o mais indicado para o Jardim. Em dias ventosos, as poeiras da camada superficial desagregada elevavam-se no ar e depositavam-se nos bancos e restante mobiliário do Jardim, incomodando os seus utilizadores e impossibilitando, de acordo com o alegado, a fruição em pleno do referido espaço verde.

A participação dos cidadãos e a pressão mediática exercida na Internet, através dos novos meios tecnológicos ( blogues e facebook) foi determinante para a Câmara proceder à realização das diligências necessárias para alterar o material inicialmente utilizado.

A participação dos cidadãos e a sua dinâmica “*obrigou*” a CML a adoptar outra solução.

Durante muitos anos, o cidadão era encarado como um “impedimento” à livre actuação da Administração e a sua participação era vista como um factor de entrave e obstáculo à decisão. A participação do cidadão mudou e assiste-se a uma participação cada vez mais esclarecida e informada, o que contribuiu, nos últimos anos, para que a própria atitude da Administração mudasse de forma bastante significativa, influenciando os

---

<sup>46</sup> Informação disponibilizada pela CML

próprios dirigentes e técnicos que encaram a participação do cidadão com respeito, ouvindo as suas sugestões e os seus contributos no processo de decisão.

#### **4- Caso 4: Acção Judicial interposta pelas ONGAS GEOTA e QUERCUS**

Neste caso analisamos o nível de participação das ONGAS na área do ambiente, designadamente, o GEOTA<sup>47</sup> e a QUERCUS<sup>48</sup>, que estão investidas de legitimidade de actuação procedimental e processual.

A acção judicial interposta pelas ONGAS, GEOTA e a QUERCUS teve como objectivo a protecção do litoral alentejano de uma actividade lesiva, em resultado da aprovação pelo Governo Central de empreendimentos turísticos de grande dimensão. Promotores estrangeiros decidiram investir em três empreendimentos turísticos na Costa Alentejana<sup>49</sup>, designadamente em Melides, Concelho de Grândola, que foram considerados dos mais estratégicos no sector e foram publicamente promovidos como Projectos de Interesse Nacional (PIN) em 2006 pelo ex. Ministro da Economia, Dr. Manuel Pinho.

O projecto de loteamento “Costa Terra” era constituído por 204 moradias, 3 aparthotéis com 560 camas, 4 aldeamentos turísticos com 775 camas, 4 conjuntos de apartamentos turísticos com 823 camas, uma estalagem com 40 camas e um campo de Golf com 18 buracos, para além de equipamentos complementares tais como supermercado, igreja, restaurantes, zona comercial, centro hípico, centro de talassoterapia e uma estação de serviço.

---

<sup>47</sup> A autora desempenhou no período compreendido entre 2005 e 2008, as funções de Coordenadora do Grupo Jurídico GEOTA, em regime de voluntariado, cumulativamente com à actividade profissional na CML.

<sup>48</sup> QUERCUS- Associação Nacional de Protecção da Natureza

<sup>49</sup> No seu conjunto os projectos de Pedro Queirós Pereira (Costa Terra), da Pelicano (Pinheirinho) e do Grupo Espírito Santo (Comporta) representaram mais de 1,7 mil milhões de euros de investimento.

O projecto de loteamento da “Herdade do Pinheirinho” era composto por 204 lotes para moradias, 2 lotes destinados a hotéis e 4 lotes para apart-hotéis, 3 lotes destinados a aldeamentos turísticos e ainda por outros lotes para equipamentos complementares, bem como um campo de golf de 27 buracos, com cerca de 90 hectares, para um total de 2912 camas.

Estes projectos vinham-se juntar a outros, aprovados ou planeados, para a mesma faixa de litoral e para o mesmo sítio da Rede Natura 2000.

A classificação de projectos PIN, com a intervenção da agência para o investimento, a AICEP, e a promessa de agilização dos procedimentos administrativos não obstou à sua contestação, também na Comissão Europeia, pelas associações ambientalistas GEOTA e QUERCUS.

### **a) Fundamentos da acção interposta pelas ONGAS**

Em 2006 as Associações Ambientalistas QUERCUS e GEOTA interpuseram, no Tribunal Administrativo de Circulo de Lisboa uma providência cautelar como incidente da Acção Administrativa Especial contra o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, contra o Ministério da Economia e da Inovação e contra a empresa “Costa Terra, Sociedade Imobiliária de Grândola, SA”. na qual é pedida a anulação do despacho conjunto nº. 165/2006<sup>50</sup>, de 29 de Dezembro de 2005, publicado no DR, II Série, de 9 de Fevereiro de 2006, bem como a

---

<sup>50</sup> Cfr Excerto do Despacho conjunto nº. 165/2006: *Assim, nos termos e para os efeitos do disposto no nº. 10 do artigo 10º do Decreto-Lei nº. 140/99, de 14 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº. 49/2005, de 24 de Fevereiro e ouvidos, entre outros, os interessados, a Câmara Municipal de Grândola e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo:*

- 1- *É reconhecida a ausência de soluções alternativas e a existência de razões imperativas de interesse público, incluindo natureza social e económica, para a realização de projecto designado “loteamento da Costa terra” localizado em Grândola, freguesia de Melides.*
- 2- *É reconhecida a ausência de soluções alternativas e a existência de razões imperativas de interesse público, incluindo natureza social e económica, para a realização de projecto designado “Campo de Golfe da Costa terra” localizado em Grândola, freguesia de Melides.*
- 3- *A execução dos projectos a que se referem os números anteriores deve ser realizada no estrito cumprimento de medidas de minimização e compensação e dos planos de monitorização ambiental...”*

declaração de nulidade de todos os actos subsequentes, nomeadamente o alvará de loteamento 2/2007 da Câmara Municipal de Grândola e a abstenção da requerida de realizar qualquer obra no local indicado no despacho em causa.

Foi também interposta uma acção judicial contra a Empresa Pinheirinho.

O acto impugnado constante do despacho conjunto que reconheceu interesse público aos empreendimentos turísticos anteriormente referenciados, foi considerado ilegal pelas ONGAS, por violação dos artigos 10º/10 e 11º do Decreto-Lei nº. 140/99, artigo 4ª/4, da Directiva Habitats, 9º/3 do Protali, aprovado pelo Decreto Regulamentar nº. 26/93, de 27 de Agosto, em virtude dos projectos se situarem no concelho de Grândola, freguesia de Melides, numa área que está inserida os limites do sítio PTCON0034 Comporta/Galé.

Os projectos em causa incluem-se numa área da Rede Natura 2000, que se rege pelas Directivas nº 79/409/CEE, do Conselho de 2 de Abril<sup>51</sup> e Directiva nº. 92/43/CEE, do Conselho de 21 de Maio<sup>52</sup> transpostas para o ordenamento jurídico português, pelo Decreto-lei nº. 140/99, de 24 de Abril<sup>53</sup>. Os projectos em causa ocorrem em áreas que serão afectadas pela construção de empreendimentos diversos, ameaçando os habitats e espécies presentes nessas áreas que são objecto de protecção na legislação nacional e comunitária<sup>54</sup>.

A acção judicial interposta pelas ONGAS fundamentou-se ainda no argumento de que os referidos empreendimentos afectavam a integridade da Rede Natura 2000 Comporta/Galé no litoral alentejano, danificando directamente espécies e habitats prioritários, advogando-se que a execução dos referidos projectos poderia provocar danos na espécie de flora prioritária "*Armeria Rouyana*", bem como do habitat natural prioritário "*Matos Litorais de Zimbros (Juniperus spp)*".

As obras resultantes da realização dos empreendimentos destruíam grande parte das

---

<sup>51</sup> Directiva Aves

<sup>52</sup> Directiva Habitats

<sup>53</sup> Alterado pelo Decreto-Lei nº. 49/2005, de 24 de Fevereiro.

<sup>54</sup> Designadamente a Directiva 79/409, do Conselho de 2 de Abril e a Directiva 92/43/CEE, do Conselho de 21 de Maio.

espécies e habitats referidos, causando danos de difícil reparação, atenta a sua extensão e profundidade. Assim, de acordo com os fundamentos alegados na PI, só podiam ser reconhecidas razões imperativas de reconhecido interesse público, mediante parecer prévio da Comissão Europeia. E naquela situação, a Comissão não emitiu qualquer parecer, pelo que os despachos anteriormente identificados violavam o nº. 11 do artigo 10º do Decreto-Lei nº. 140/99, de 24 de Abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº. 49/2005, de 24 de Janeiro<sup>55</sup>.

Outro dos fundamentos invocados na PI, prendeu-se com a ausência de alternativas pela Empresa Costa Terra, quanto à localização, dimensão e tipo de empreendimentos a instalar, violando o nº. 10 do artigo 10º do Decreto-Lei 140/99.

No entendimento da Comissão Europeia, por ausência de soluções alternativas, entende-se, a impossibilidade de recorrer a outras soluções que melhor respeitem a integridade do sítio em questão. As associações ambientalistas, entenderam que o desenvolvimento daqueles projectos turístico-imobiliários na faixa costeira do litoral alentejano, incluída no sítio da Rede Natura 2000 “ Comporta/Galé”, conduzia à destruição dos valores naturais existentes, numa das últimas faixas de zonas minimamente preservadas do litoral português, com impactes negativos para as populações locais.

## **b) Oposição ao Pedido Cautelar**

As requeridas apresentaram oposição ao pedido cautelar, pugnano pela sua improcedência, e deduziram as excepções, que passamos a enunciar:

---

<sup>55</sup> O Decreto-Lei nº. 49/2005, de 24 de Janeiro, transpõe para o ordenamento jurídico português as Directivas nº. 79/409/CEE do Conselho de 2 de Abril (Directiva Aves) alterada pelas Directivas nº. 92/43/CEE da Comissão de 6 de Março (Directiva Habitats) e 94/24/CE da Comissão de 29 de Setembro.

### **i) Oposição do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional**

O Ministério do Ambiente deduziu oposição e levantou as excepções seguintes:

- a) Preterição do disposto no artigo 114º n.º 4 g) do CPTA, através da remissão da PI do processo principal;*
- b) O despacho conjunto é insusceptível de suspensão porque já produziu todos os seus efeitos;*
- c) A providência cautelar é despida de utilidade no que toca ao pedido de suspensão do despacho.*

### **ii) Oposição do Ministério da Economia e da Inovação**

O Ministério da Economia deduziu oposição, pugnando pela sua improcedência e invocou as excepções seguintes:

- a) Caducidade do pedido de suspensão da eficácia do acto de autorização das obras de loteamento e obras de urbanização;*
- b) Preterição do disposto no artigo 129º do CPTA, no que respeita ao despacho conjunto.*

### **iii) Oposição da Empresa Costa Terra**

A empresa Costa Terra invocou as excepções seguintes:

- A) Cumulação ilegal de pedidos, porque o despacho é distinto do alvará de loteamento da CM de Grândola;*
- b) Caducidade da providência;*
- c) Ineptidão do requerimento inicial;*
- d) Preterição do disposto no artigo 129º do CPTA, no que respeita ao acto autorizativo do loteamento;*

e) *Falta de legitimidade activa da requerente.*

#### **iv) Oposição do Município de Grândola**

A Câmara Municipal de Grândola deduziu oposição ao processo cautelar, pugnando pela sua improcedência e invocou as seguintes excepções:

- a) *Incompetência territorial do Tribunal;*
- b) *Ineptidão do requerimento Inicial;*
- c) *Cumulação ilegal de pedidos;*
- d) *Falta de instrumentalidade.*

#### **c) Saneamento**

O Juiz do processo procedeu ao seu saneamento, reconhecendo o seguinte:

- a) No que respeita à excepção da incompetência territorial deduzida pela CMG, em fase de saneamento, o Tribunal concluiu pela improcedência da questão e competência do Tribunal, porque a sede da requerente se situava em Lisboa.
- b) No que respeita à preterição do disposto no artigo nº. 114º nº. 3 g) do CPTA, deduzida pelo Ministério do Ambiente, o Tribunal considerou que foi garantido o contraditório prévio, pelo que improcedeu a alegada excepção da ineptidão do requerimento inicial.
- c) Relativamente à excepção da ilegitimidade activa da requerente, deduzida pela Empresa Costa Terra, o Tribunal considerou que o artigo nº. 112 do CPTA não exige coincidência entre as partes activas no processo principal e no processo cautelar, pelo que improcedeu a excepção.
- d) No que respeita à invocada cumulação ilegal de pedidos, deduzida pela CMG, o Tribunal improcedeu à excepção em análise.
- e) Quanto à invocada caducidade da providência, deduzida pela Empresa requerida, por alegadamente ser a mesma intempestiva em relação à impugnação do acto autorizativo do loteamento titulado pelo alvará nº. 2/2007, o Tribunal considerou *que “não se deslumbra que a presente providência incorra na referida intempestividade... termos em que improcede a questão prévia em apreço”.*

f) No que respeita à alegada preterição do disposto no artigo 129º do CPTA, deduzida pelo Ministério da Economia e pela Empresa Costa Terra, em relação ao despacho conjunto, seja em relação ao acto autorizativo do loteamento, o Tribunal concluiu a ocorrência de efeitos úteis para a tutela efectiva da pretensão a dirimir no processo principal, pelo que também foi julgada improcedente a excepção em apreço.

g) *Quanto à alegada falta de instrumentalidade da presente providência, deduzida pela CMG, o Tribunal referiu que quer o despacho conjunto, quer a deliberação camarária que autorizou o loteamento, os actos impugnados nos presentes autos assumem efeitos autorizativos concretizados nas obras de urbanização, pelo que se considerou a improcedência da excepção em apreço.*

Na análise dos documentos juntos aos autos da providência cautelar, bem como aos autos do processo nº. 1205/06.6BELSB (acção administrativa especial), de que os presentes autos constituem apenso, o Tribunal considerou provados diversos documentos entre os quais se salienta, o parecer do ICN<sup>56</sup> relativo a “Estudo de Impacte Ambiental do Loteamento da Costa Terra, de 24 de Junho de 2005. Em sede de resumo, o parecer fixou que existia uma significativa afectação de habitats naturais e emitiu parecer favorável condicionado ao cumprimento de condições<sup>57</sup>.

Em 27 de Julho de 2005, o Secretário de Estado do Ambiente proferiu o despacho nº. 1/SEA/2005, no qual concluiu “ *as conclusões negativas na avaliação de impacte ambiental a que se refere o nº. 10 do artigo 10º do Decreto-Lei nº. 140/99, de 24 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei nº. 49/2005, de 24 de Fevereiro, são as decorrentes da avaliação das incidências ambientais sobre o sítio, tendo em conta os objectivos de conservação do mesmo, afectando a sua integridade, não coincidindo com uma*

---

<sup>56</sup> Instituto de Conservação da Natureza

<sup>57</sup> “*Considerando que existe uma significativa afectação de habitats naturais não prioritários (2280 e 4030), a emissão de parecer favorável ao projecto de loteamento da Costa Terra é legalmente condicionado à prévia existência das seguintes condições:*

*-ao pressuposto da inexistência de alternativas de localização (aspecto que deverá ser devidamente acautelado em sede de ordenamento do território);*

*-Existência de imperativas razões de interesse público.*

*...o projecto ainda assim só pode ser aprovado após a necessária definição de medidas de compensação...verificados previamente estes três pressupostos o parecer do ICN será positivo condicionado ao cumprimento do exposto...”.*

*Declaração de Impacte Ambiental Favorável”.*

As declarações de impacte ambiental foram objecto de reclamação pelas empresas Pinheirinho e Costa Terra, tendo o Secretário de Estado concluído em 6 de Setembro de 2005, pela improcedência da reclamação.

A Junta de Freguesia de Melides, apresentou um “*Abaixo-assinado*” alegando que os projectos da Costa Terra e Pinheirinho eram demasiado importantes para a freguesia, concelho e país.

Em 25 de Novembro de 2005, a Empresa Costa Terra apresentou junto do MAOTDR<sup>58</sup>, os documentos “projecto de campo de Golfe” e “projecto de loteamento” da ausência de soluções alternativas e da sua necessidade por razões de reconhecido interesse público.

Em 29 de Dezembro de 2005, os Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e o Ministro da Economia e Inovação proferiram o despacho conjunto nº. 165/2006, publicado no DR, II Série e nº. 29 de 9 de Fevereiro de 2006.<sup>59</sup>

#### **d) Decisão da Providência Cautelar**

A providência cautelar requerida é uma providência conservatória uma vez que se pretende a manutenção *do status quo ante*, isto é a *paralisação dos efeitos dos actos administrativos impugnados, bem como a abstenção da sua execução por parte da requerida, preservando a situação jurídica material existente.*

---

<sup>58</sup> Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional

<sup>59</sup> “Assim, nos termos e para os efeitos do disposto no nº. 10 do artigo 10º do Decreto-Lei nº. 140/99, de 14 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº. 49/2005, de 24 de Fevereiro e ouvidos, entre outros, os interessados, a Câmara Municipal de Grândola e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo:

- 3- *É reconhecida a ausência de soluções alternativas e a existência de razões imperativas de interesse público, incluindo natureza social e económica, para a realização de projecto designado “loteamento da Costaterra” localizado em Grândola, freguesia de Melides.*

*O deferimento da providência cautelar depende do preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos.<sup>60</sup>*

*a) Periculum in mora, traduzido na existência de uma situação de facto consumado ou de prejuízos de difícil reparação que se procura evitar;*

*b) Aparência de bom direito, na perspectiva de que não é manifesta a improcedência da pretensão principal;*

*c) Ponderação dos interesses legalmente tuteláveis em presença.*

No que respeita ao *periculum in mora*, a execução das obras autorizadas pelos actos impugnados conduzem à destruição dos habitats e das espécies antes referidas, sem que se encontre demonstrado nos autos que tal destruição, uma vez realizada na sua totalidade, seja reversível. A realização das obras de terraplanagem e a destruição do coberto vegetal, já ocorrida não implica a inutilidade do decretamento da presente providência.

Quanto à ponderação dos prejuízos, o Tribunal considerou que o decretamento da presente providência não implica a não realização dos mesmos. No entanto, as requeridas tem de assegurar e o dever de proteger os habitats e espécies em causa, aplicando medidas de salvaguarda, quer enquanto entidade responsável pela preservação do sitio, no quadro das competências do Estado Português, no âmbito da Rede Natura, quer enquanto proprietária do terreno em causa.

O Tribunal Administrativo de Lisboa, na sequência da providência cautelar, através de decisão, datada de 17 de Fevereiro de 2008, julgou por provado o presente processo cautelar, determinando, em consequência:

*a) Suspensão da eficácia do despacho conjunto nº. 165/2006, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia e da Inovação, bem como de todos os actos consequentes deste despacho, nomeadamente o alvará de loteamento 2/2007, da CMG;*

*b) Abstenção da requerida de realizar qualquer obra no local indicado no*

---

<sup>60</sup> Artigo nº 120º nº. 1 b) e nº. 2 do Código de Processo dos Tribunais Administrativos.

*despacho em causa.*

Quanto à acção administrativa especial, foi remetida para o Tribunal Administrativo Sul e no momento da consulta do processo ainda não tinha sido proferida decisão

## **SEGUNDA PARTE**

### **ESTRUTURAÇÃO JURÍDICO-DOGMÁTICA**

## CAPÍTULO I

### QUESTÕES SUSCITADAS PELOS CASOS APRESENTADOS

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,*

*Muda-se o ser, muda-se a confiança;*

*Todo o mundo é composto de mudança,*

*Tomando sempre novas qualidades...”*

***Luís de Camões***

#### ***Secção 1-Introdução***

O pilar fundamental de qualquer democracia é a participação dos cidadãos.

O presente estudo pretende trazer a debate questões relacionadas com a participação, avaliando as trajectórias de desenvolvimento da sociedade e os seus impactos

Na opinião do Prof. Gomes Canotilho<sup>61</sup> “ *a participação no procedimento da decisão constitui, de forma imediata, uma posição subjectiva” inerente ao direito fundamental. Por outras palavras: a participação procedimental é, ela mesma, o exercício de um*

---

<sup>61</sup> Vide J.J. Gomes Canotilho, Estudos sobre Direitos Fundamentais, 2ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pág. 73.

*direito fundamental...*<sup>62</sup>.

O direito fundamental da participação não se esgota no direito de defesa. Significa também que se concretiza materialmente em espaços de auto-realização e de liberdade de decisão procedimental perante os poderes públicos.

Os casos apresentados na primeira parte do estudo pretendem demonstrar que a os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa de 1976, não correspondem estruturas procedimentais e processuais únicas.

Retomando os exemplos referidos, diríamos que o caso (2) configura um direito de defesa e os casos (1), (3) e (4) direitos de participação e emergem de uma relação colocada num plano de horizontalidade.

O actual desafio tem de passar para lá do reforço das estruturas do poder nacional, da sua natureza, municipal, governamental ou de simples associações e organizações nacionais ou mesmo de dimensão internacional. Para reforçar a democracia advoga-se o incentivo de novos mecanismos de proximidade, para que cada cidadão seja participante responsável e envolvido no processo de resolução dos problemas da comunidade.

A participação do cidadão em matéria de índole ambiental já foi objecto de consagração no princípio 10 da Declaração do Rio<sup>63</sup>.

No entendimento do Prof. Gomes Canotilho, a formação da vontade política é condição necessária à saúde do organismo político contrariando o carácter fechado e hierarquizado da “polis grega”<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr: Definição de Huberle de Satus Activus Processualis. MP Huberle, Grundrechle, cit. pág.88.

<sup>63</sup> Princípio 10: *“A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada individuo deve ter acesso adequado à informação relativa ao meio ambiente, de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre matérias e actividades perigosas em sua comunidade, bem como o poder de participarem na tomada de decisões”.*

<sup>64</sup> Vide J.J. Gomes Canotilho, ob. cit., pág. 32.

O direito de participação é considerado pela doutrina como um direito relevante para o Estado democrático e para a ordem jurídica.

Senão vejamos:

Luc Ferry e Alain Renault clarificam que “Os verdadeiros direitos do homem são direitos do cidadão como direitos políticos de participação no poder...”<sup>65</sup>.

É também de salientar a opinião de BUCHMANN que refere” o Estado de Direito está em “constante mutação” em função do tempo e das transformações sociais; e essa mutação é um pressuposto do conceito de democracia, acentuando-se a participação popular de modo efectivo”<sup>66</sup>.

Os casos de vida apresentados anteriormente permitem verificar que o relacionamento entre administração e os cidadãos já não é baseada numa atitude austera e pouco dialogante, mas começa-se a iniciar os primeiros passos de uma relação mais equilibrada e cooperante, com ganhos para toda a comunidade e uma racionalização mais eficaz dos bens públicos.

Desaparecida a ideia de uma administração agressiva, o relacionamento entre administração e particular deixa de ser episódico e conflitual, para se tornar permanente e de colaboração.

Existe uma mudança radical dos quadros da dogmática tradicional, no que respeita às formas de actuação, decorrente da utilização de meios não autoritários por parte da Administração. Diferentemente da Administração autoritária, que fazia do acto de autoridade o instrumento privilegiado (e praticamente exclusivo) da sua intervenção, a Administração prestadora tende cada vez mais a flexibilizar e a diversificar os seus modos de actuação, substituindo o uso de meios autoritários por outras formas de agir mais consensuais, como vimos nalguns dos exemplos apresentados.

É de sublinhar o caso nº. 1 do Orçamento Participativo que é repercussor da ideia de um desenvolvimento sustentável que deverá ser o futuro das cidades, envolvendo

---

<sup>65</sup> Cfr. Lua Ferry, Alain Renault, Philosophie Politique, Vol. 3, Paris, 1985.pág. 169.

<sup>66</sup> BUCHMANN, Democracia, Jueces y Control de la Administracion apud William Butchmann, pág.34.

todos os seus “actores” e exemplo da flexibilização e diversificação do modo de actuação da Administração.

Mas como iremos verificar o Orçamento Participativo é um instrumento de racionalização administrativa ao possibilitar a aplicação dos recursos públicos disponíveis de acordo com as necessidades prioritárias da população, evitando o seu desperdício em projectos e obras inúteis.

Este tipo de procedimento representa uma nova forma de governação da cidade, especialmente na área dos espaços verdes e espaço público.

É necessário reforçar os meios de votação presencial nesse tipo de procedimento, uma vez que a maior parte da população sénior não tem acesso aos novos meios de votação electrónica.

O OP representa ainda um exemplo claro de desmaterialização do procedimento administrativo, apostando na simplificação das comunicações entre a Administração e os cidadãos. Este caso representa um desafio para o próprio direito e para a forma de prestar o serviço público, conferindo-lhe maior celeridade na tramitação do procedimento e na simplificação das formalidades existentes.

O exemplo (2) demonstra a utilização dos processos de contra-ordenação na defesa do ambiente.

Ao nível do planeamento das decisões da CML deverá existir uma maior participação dos cidadãos e das suas associações, na escolha das opções tomadas. A participação das Associações Ambientais em projectos que comportem riscos ambientais, não pode ser uma opção discricionária da Administração, deve ser fomentada de modo a possibilitar uma decisão ambientalmente responsável.

Todos os exemplos apresentados demonstram que a Administração está em mudança interna e externa, devido fundamentalmente ao reforço da participação dos cidadãos, que está a contribuir para uma maior colaboração das partes, fundamental para uma maior transparência e eficácia da decisão.

O Prof. Vasco Pereira da Silva refere que com o Estado Social desaparece a clássica separação entre Estado e Sociedade e entre Administração e Privados. “ *Uns e outros encontram-se agora ligados por relações duradouras, que implicam uma interpenetração e colaboração recíprocas. O relacionamento entre a Administração e os*

*particulares já não é mais entendido como um confronto episódico e fugaz das entidades contrapostas, mas antes uma relação equilibrada e duradoura entre partes cooperantes*<sup>67</sup>.

## **Secção 2-Instrumentos do Direito do Ambiente**

### **1- Instrumentos Repressivos: Contra-Ordenações Ambientais**

No caso apresentado como (2) destaca-se a instauração de processos de contra-ordenação na defesa do ambiente. Estes tipos de processos são entendidos pela Administração como um meio eficaz de protecção do ambiente.

E pelo facto da Constituição Portuguesa consagrar o ambiente como bem jurídico e incluir a sua protecção como uma tarefa estadual, não origina a construção de um sistema de sancionamento diverso do sancionamento civil.

O valor colectivo do bem ambiente torna necessário o estabelecimento de uma combinação entre a vertente reparatória e a repressiva. O legislador português criou a figura de crimes ecológicos no direito penal e contra-ordenações. As vertentes penal e contra-ordenacional não se auto excluem, pois remete para a via penal, os casos mais graves.

A relevância da via contraordenacional impôs-se de tal forma no nosso ordenamento que levou à criação da Lei-Quadro das Contra-ordenações Ambientais<sup>68</sup>, que convive com o Regime Geral das Contra-ordenações, aprovado pelo Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro<sup>69</sup>.

As contra-ordenações ambientais constituem um instrumento por excelência utilizado

---

<sup>67</sup> Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva “ Em Busca do Acto Administrativo Perdido”, Coleção Teses, Coimbra, Almedina, 1998.

<sup>68</sup> Lei nº. 50/2006, alterada pela Lei nº. 89/2009, de 31 de Agosto.

<sup>69</sup> O Decreto-Lei nº. 433/82, de 27 de Outubro foi alterado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei nº 356/89, de 17 de Outubro, Decreto-lei nº. 244/95, de 14 de Setembro e Lei nº. 109/01, de Dezembro.

pelas Autarquias Locais para sancionar comportamentos infractores do ambiente, mas os seus resultados ainda estão aquém do desejado como meio dissuasor dos comportamentos infractores dos cidadãos.

E internamente na própria CML estes processos são encarados essencialmente como uma fonte de receita importante para o Município e não como um instrumento eficaz de protecção do ambiente e ordenamento do território.

### ***Secção 3-Desafios do Orçamento Participativo***

#### **1-Abordagem Prévia**

A “*Agenda Local 21*”<sup>70</sup> é clarificadora do modelo de desenvolvimento sustentável que se pretende seja o futuro das cidades. Fomenta a participação de todos os agentes da cidade, desde as Juntas de Freguesia, às Universidades, às Associações e a todos os que podem e devem ser considerados como parceiros válidos <sup>71</sup>.

O exemplo (1) evidencia a criação de novos tipos de procedimentos, caracterizados pela celeridade da tramitação do processo.

O cidadão dispõe no OP de uma actio perante a Administração, desencadeando o procedimento através da apresentação de propostas relativas a necessidades que querem ver resolvidas ou exercendo o direito de voto na escolha das propostas que configura serem as mais relevantes para satisfazer as necessidades colectivas.

Nesse sentido, tem-se tornado cada vez mais evidente para académicos e estudiosos da área, a necessidade da Administração reagir às novas realidades sociais e aos novos desafios colocados pelos cidadãos, em conformidade com os objectivos de real

---

<sup>70</sup> Em 1992 realizou-se no Rio de Janeiro, Brasil, a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento “ United Nations Conference on Environment and Development, vulgarmente designada por Cimeira do Rio, donde resultou a Agenda 21, que promove o pensamento Global, frisando que este deve ser traduzido em acções locais, com o lema: pensar global agir local.

<sup>71</sup> “O conceito de Desenvolvimento Sustentável surgiu na década de 70, tendo a sua definição formal ficado consagrada no chamado “relatório Brundtland”, publicado em 1987 pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e que o define como: “*satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a necessidade das gerações futuras de suprir as suas próprias necessidades*”.

satisfação da vida das pessoas e ao mesmo tempo vislumbrar novas soluções mais céleres e eficazes, potenciando a renovação do próprio procedimento administrativo.

No entendimento do Prof. Gomes Canotilho: *“Noutros termos, porventura mais explícitos: o cidadão, ao desfrutar de instrumentos juridico-processuais possibilitadores de uma influência directa no exercício das decisões dos poderes públicos que afectam ou podem afectar os seus direitos, garante a si mesmo um espaço de real liberdade e de efectiva autodeterminação no desenvolvimento da sua personalidade”*<sup>72</sup>.

A participação no governo local implica impulsionar a relação da sociedade com o indivíduo. Na opinião de Boaventura Sousa Santos, a participação além de constituir um elemento instrumental na tomada da decisão, exerce uma função educativa no que concerne à preparação do povo para exercer a sua soberania.

Entenda-se, na esteira dos avanços da participação do cidadão nos procedimentos administrativos, o orçamento participativo é um processo de múltiplas dimensões, em construção permanente e produto da discussão social<sup>73</sup>.

Existem orçamentos participativos consultivos e deliberativos. Os primeiros traduzem-se numa mera auscultação; nos deliberativos, os participantes decidem o destino das verbas necessárias para a execução de projectos. Partindo dos orçamentos deliberativos, enunciam-se determinadas características de procedimento num domínio relevante para o direito do ambiente.

---

<sup>72</sup> Vide J.J. Gomes Canotilho, ob. cit. pág. 73.

<sup>73</sup> Não existe um modelo acabado e o modelo de Porto Alegre representa apenas uma referência, tanto mais que esse modelo é consideravelmente distinto do que teve início nos anos 90, no que respeita a critérios, tema, ciclo anual, eleição de representantes, prestação de contas.

## **a) Orçamento Participativo como Instrumento de Racionalização Administrativa**

O número de procedimentos administrativos relacionados com orçamentos participativos está a aumentar em Portugal e já se encontram nas Câmaras Municipais com maior dimensão<sup>74</sup>.

As modernas sociedades já não dispõem da vastidão de recursos materiais e financeiros, que floresceram na última década, e apesar de não caber aqui discutir os pormenores da escassez dos meios existentes, é necessário garantir em bom rigor, que seja assegurada a sua distribuição de forma racional, na realização do bem comum.

Partindo desta ideia, pretendemos afirmar que o orçamento participativo poderá constituir um instrumento que aplique os recursos públicos disponíveis de forma mais eficiente e rigorosa, tendo em conta as necessidades concretas da população e evitando o desperdício na realização de projectos que não correspondam a essas necessidades. E ao garantir aos cidadãos um papel central no processo decisional, concorre-se para uma decisão da administração mais transparente, rigorosa, racional, proporcional e justa.

Nos processos de OP, a participação dos cidadãos tem aumentado de forma significativa. Os cidadãos que participam dispõem de uma informação esclarecida, sendo incisivos na sua actuação e tendo a clara percepção de que a sua associação se reveste da maior importância pela dinâmica que ganha a sua participação no processo de decisão dos procedimentos administrativos, que visam satisfazer necessidades colectivas da população.

## **b) Criação de Novas Fórmulas Procedimentais**

---

<sup>74</sup> O orçamento participativo partiu de uma ideia implementada em 1989, no Brasil e já contou com 71 aplicações em Portugal. A aposta é cada vez mais nos deliberativos, com proposta e decisão na posse dos cidadãos.

O caso (1) do orçamento participativo é característico da superação do modelo da Administração tradicional, onde a decisão era tomada de forma solitária e totalitária, com uma participação quase inexistente do cidadão. O cidadão e a Administração eram considerados quase “inimigos”, existindo durante décadas uma total descrença do cidadão em relação ao valor da sua actuação.

O orçamento participativo inspirado nos valores da democracia participativa previstos no nosso ordenamento jurídico, no artigo 2º da Constituição Portuguesa, veio defender uma intervenção informada e responsável dos cidadãos no governo local e o aprofundamento da democracia participativa.

Esta mudança de paradigma, defensor da participação da sociedade civil, é vista como um factor relevante na decisão sobre a afectação de recursos às políticas públicas municipais, reforçando o poder municipal, através da criação de mecanismos de proximidade aos cidadãos e conseqüentemente uma maior confiança.

O contexto actual da nossa sociedade, com as mudanças que têm ocorrido, impõe reflexão e mudança de atitude, uma vez que somos desafiados a alterar a lógica de que o procedimento administrativo se centra no papel primordial da Administração. Imperam novas formas de governação da cidade, com a desburocratização de procedimentos existentes e a promoção de outros mais próximos do cidadão para que, em conjunto, se proceda à implementação de políticas ambientais mais eficazes. A Administração não se pode demitir das alterações que estão em curso na sociedade civil e tem de criar instrumentos administrativos que garantam a participação do cidadão.

Podemos olhar para a participação no OP como um processo específico de desregulamentação e simplificação dos procedimentos. Os esquemas de simplificação procedimental do OP procuram contribuir para a tomada de decisões administrativas mais justas, sem comprometer as garantias já desenvolvidas nos procedimentos administrativos, como verificamos na “audiência dos interessados” sempre que as propostas dos cidadãos são rejeitadas ou na publicidade da decisão da Administração através do site da CML..

O sucesso do OP na CML é evidente, com a participação dos cidadãos a evoluir, consideravelmente, nos últimos 2 anos, o que é manifesto ao nível do número das propostas apresentadas. Pelo que se sugere a manutenção desta fórmula de participação do cidadão, através de orçamentos, na sua essência, deliberativos. Esta

mudança de atitude da sociedade civil é inevitável e constitui um dos pontos mais sensíveis para uma interferência efectiva e profunda no procedimento administrativo.

É claro que este novo procedimento necessita de ser amadurecido e melhorado pela própria Administração, o que é efectuado anualmente na CML.

A superação do sistema actual requer a identificação e o refinamento de instrumentos processuais novos ou “reinventados”, no sentido de promover uma relação equilibrada entre os homens e a defesa do ambiente.

### **c) Área Preferencial do Espaço Público e Espaços Verdes**

Como se tem verificado pela experiência do OP, desde o seu início no ano de 2008, a área de actuação dos órgãos municipais que mais preocupa os cidadãos e a que soma o maior número de propostas apresentadas, é a do Espaço Público e Espaços Verdes, porque é a que mais se relaciona com a sua qualidade de vida e com a sustentabilidade do desenvolvimento da cidade. Esta é a área em que os cidadãos exigem mais compromissos e a tomada de opções mais correctas por parte dos órgãos decisores.

No processo do OP considera-se pertinente o reforço autónomo das verbas financeiras para à área ambiental, para que os cidadãos (associações, instituições) disponham de um actio perante o poder local e se implementem decisões mais eficazes nessa área.

O orçamento participativo é um procedimento desafiante e transformador, apesar de ainda estar numa fase embrionária, ganha cada vez mais adeptos, e logo maior participação.

E o direito tem de ser chamado a intervir de forma mais activa e efectiva na regulação deste processo, cabendo-lhe o papel fundamental na redefinição das regras e direitos à luz desta participação, concebendo e regulando novas linhas da relação entre a Administração e o cidadão, acautelando as garantias consagradas.

#### **d) Reforço dos Meios Financeiros**

O exemplo (1) conduz-nos à discussão do problema da afectação de recursos financeiros destinados à execução de propostas votadas pelos cidadãos. As parcelas das verbas afectas pelo Município para a concretização do Orçamento Participativo têm diminuído, a partir do ano de 2012, devido à redução das verbas atribuídas pelo Orçamento de Estado às Câmaras Municipais.

Do sucesso do exemplo do OP, nasce a necessidade de se equacionar a alteração de algumas Leis em vigor, designadamente a *“Lei das Finanças Públicas”* e *“Regulamento do Orçamento do Estado”*, de forma a que as verbas atribuídas pelo Governo Central às Câmaras Municipais, possam ser aumentadas, de acordo com o princípio da descentralização administrativa, no sentido de legitimar a participação do cidadão e concretizar o disposto no artigo 2º da Constituição.

A participação não pode ser uma prioridade apenas da Administração Local, tem de ser fomentada e incentivada pela Administração Central.

O Estado não pode demitir-se de criar instrumentos processuais necessários para incentivar a participação do cidadão no poder local, de forma a melhor satisfazer as suas principais necessidades. Nesse sentido é necessário repensar o direito e dar mais ênfase à dogmática dos deveres e direitos fundamentais, como é o da participação. O exemplo do OP oferece-nos uma oportunidade de lançar um novo olhar sobre a efectivação clara desse direito, criando a necessidade de desenvolver mecanismos legais para assumir uma posição mais igualitária do indivíduo face ao Estado.

A nível interno no seio da Câmara Municipal de Lisboa, verificou-se que muitas das vezes os projectos vencedores do OP têm previsto montantes mais reduzidos do que seriam necessários para a sua plena execução. No orçamento municipal camarário deveria promover-se o reforço substancial das verbas atribuídas ao procedimento do orçamento participativo, contribuindo deste modo, para uma maior racionalização administrativa e equilíbrio dos meios financeiros.

E deste modo reforça-se a transparência e o rigor na actuação da Administração.

Advoga-se igualmente a eliminação do “espectro”, que começa a surgir. Alguns decisores receiam que a participação crescente dos cidadãos ocupe o lugar atribuído

aos eleitos locais.

Os eleitos locais tem de demonstrar maior abertura perante estas novas fórmulas de proximidade, que traduzem e representam a vontade da sociedade civil.

### **e) Reforço dos Meios de votação**

A CML no OP deverá manter a votação através de meios electrónicos. No entanto deverá garantir um reforço dos meios presenciais de votação nas Juntas de Freguesia, nas Universidades e nas Associações, acompanhadas por técnicos do Município, fomentando assim uma maior colaboração entre estes órgãos e entidades, com benefícios significativos para a população.

Como todos sabemos ainda existe uma larga percentagem da população portuguesa que não tem ao seu dispor a utilização de meios electrónicos ou não tem formação suficiente para os conseguir utilizar.

E por vezes corre-se o risco, em nome desta era globalizada e informatizada em que vivemos, de não contemplar soluções para aqueles que não conseguem acompanhar essa evolução ou que tenham maiores dificuldades.

### **f) Controlo da Fase de Execução**

O exemplo (1) permite demonstrar que não existe ainda uma preocupação procedimental na realização concreta dos projectos vencedores. Na tramitação do procedimento do OP deverá procurar-se um maior controlo na fase de execução dos projectos vencedores, contribuindo para a criação de mecanismos de participação do cidadão na fiscalização dos prazos da execução.

Essa execução significa para o cidadão a concretização da sua mobilização e da sua actuação, pelo que os prazos da realização das obras também deveriam ser colocados no site da CML, de forma transparente e acessível para serem fiscalizados pela população.

A relação de confiança que se estabelece com o cidadão neste tipo de procedimento,

torna cada vez mais evidente a necessidade de se proceder, no âmbito do direito, à inserção de uma disposição legal que garanta o carácter permanente deste mecanismo de proximidade, não a fazendo depender de vontades políticas de um determinado executivo camarário, mas como um mecanismo obrigatório e potencializador da participação dos cidadãos na gestão efectiva da cidade e na defesa da qualidade ambiental da comunidade.

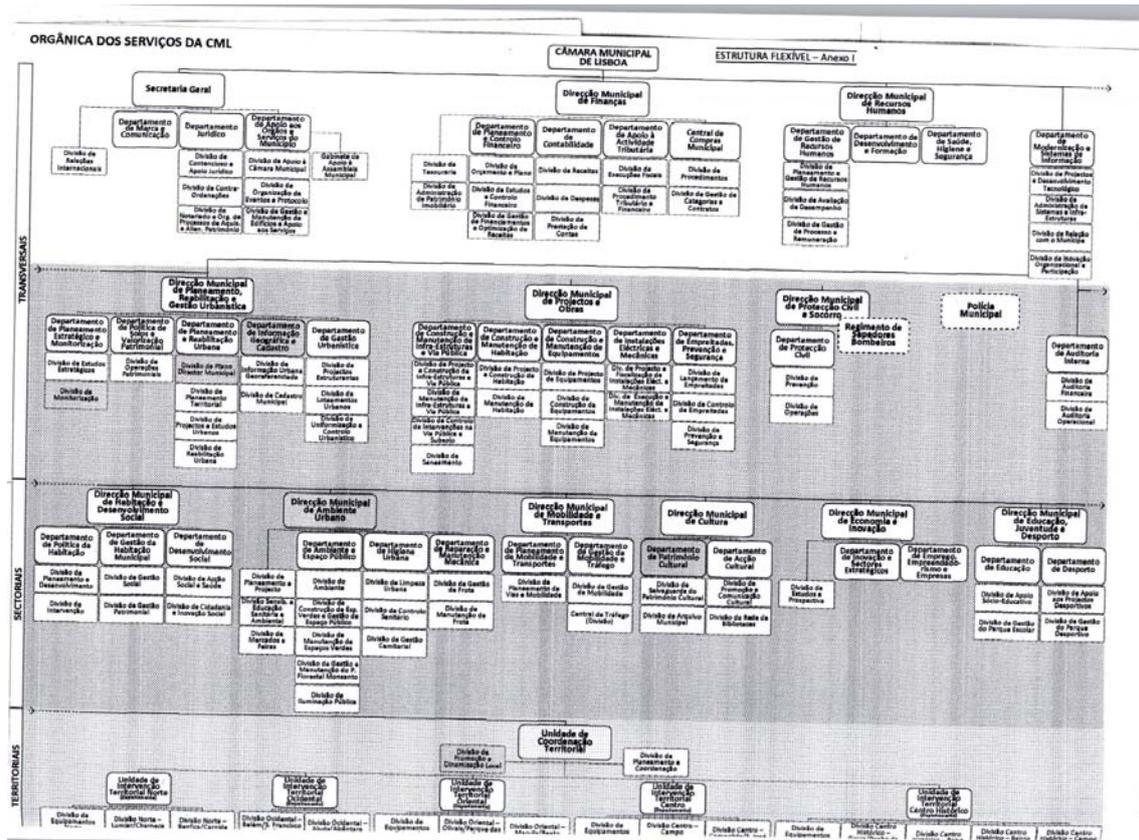
### **g) Alterações da Orgânica da CML**

Ao nível interno verificou-se também que a própria estrutura municipal da CML tem sofrido transformações bastante significativas, com a inclusão na sua orgânica de serviços de competências próprias, relacionadas com a importância e influência que a participação dos cidadãos tem assumido, a nível político, procedimental e organizativo.

Na orgânica do Município, aprovada em 2009, após o acto eleitoral, foi incluída a “*Divisão de Inovação e Participação*”, cuja competência se refere “quase” exclusivamente ao acompanhamento da tramitação do orçamento participativo na CML<sup>75</sup>. Esta estrutura deverá ser mantida com o respectivo reforço de competências ao nível da participação noutros serviços.

---

<sup>75</sup> Esquema da Orgânica da Câmara Municipal de Lisboa



Além desse serviço, na respectiva orgânica, a importância da participação deveria ser promovida e reforçada internamente, através de formação contínua de dirigentes e técnicos de todos os serviços municipais, com o intuito de obter uma maior sensibilidade de todos os intervenientes nestas matérias.

## h) O Desafio da Desmaterialização do Procedimento Administrativo

### i) Introdução

A sociedade em que vivemos encontra-se actualmente agilizada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, que estão a contribuir para a desmaterialização da informação e do procedimento administrativo, sendo os casos nº. 1 e 3, anteriormente apresentados, exemplos claros deste desafio.

O OP apresenta uma contribuição significativa para a redução da despesa no papel e

outros meios materiais utilizados pelas Autarquias.

A necessidade de desmaterialização é resultado das próprias mudanças da sociedade. A sociedade civil está mais exigente e em constante mutação e essa mudança reflecte-se também na interacção com a Administração.

Os cidadãos exigem uma relação mais próxima e menos burocrática com a Administração.

E verdade que as necessidades da sociedade impõem uma mudança radical dos hábitos e comportamentos, mas o maior desafio é o da mudança dos organismos da função pública. É essencial assegurar que a Administração consiga a prossecução do interesse público com o princípio da eficiência e a manutenção das garantias dos particulares.

A desmaterialização do procedimento administrativo, com a perda do papel, constitui um desafio jurídico. A utilização dos novos meios tecnológicos de informação tem desencadeado debates entre os juristas, porque contribui para que a participação dos cidadãos e das suas associações assumam uma maior eficácia e celeridade, implicando uma mudança nas regras do próprio procedimento administrativo

Na actual era das tecnologias da informação e da comunicação é natural que se pense na utilização dos meios informáticos pela administração pública como instrumento de eficiência, porque tornam a actividade da administração mais célere e mais comprometida com os cidadãos, pois permitem agilizar o acesso destes aos documentos administrativos.

Deste modo, o processo de modernização da Administração Pública deverá passar por simplificar, desmaterializar e desprocedimentalizar.

Como refere a Prof. Sara Moreno Pires, *“cada processo de desmaterialização ocorre em contextos organizacionais muito concretos e depende dos factores socio- culturais, históricos, de liderança, etc, que os caracterizam...”*<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Vide Sara Moreno Pires, *Medir a Desmaterialização e o Desenvolvimento Sustentável: Indicadores e os Seus Dilemas*, Revista CEDOUA, nº. 29, Ano XV, pág.. 22

No entanto, o enquadramento legal dos novos meios tecnológicos deve ser ponderado e discutido juridicamente.

As directivas comunitárias existentes defendem a utilização de meios electrónicos por parte da Administração.

O ponto de partida pode centrar-se no exemplo que o regime da contratação pública<sup>77</sup>, operou na nossa ordem jurídica. O Código dos Contratos Públicos realizou uma verdadeira desmaterialização do procedimento administrativo, com consequências ao nível do rigor, da transparência e publicidade da decisão administrativa, reduzindo a margem de discricionariedade de actuação da Administração, constituindo uma ferramenta no combate à corrupção.

Desmaterializar significa reduzir o papel por suportes electrónicos, diminuindo deste modo a sua quantidade. E se pensarmos em toda a estrutura da Administração, essa quantidade é muito elevada.

A desmaterialização está associada à simplificação administrativa e à redução da complexidade administrativa e desburocratização e também à dispensa de encargos administrativos desnecessários. As consequências da desmaterialização prendem-se com uma maior celeridade, flexibilidade, eficácia, transparência, contribuindo para criar novas oportunidades de participação dos cidadãos, como demonstra o exemplo (1).

O exemplo do OP constitui um exemplo de renovação do procedimento administrativo, em que são utilizados meios de comunicação entre a Administração e o cidadão mais céleres, com o predomínio da utilização dos novos meios tecnológicos, simplificando as comunicações das decisões, através da sua publicitação no site da CML e comunicações mais expeditas, através do uso de e-mails, mas assegurando a garantia de efectivação dos direitos dos particulares.

Encontramo-nos numa sociedade onde a gestão electrónica de expedientes e da participação interactiva dos cidadãos é uma realidade devido à introdução de balcões únicos, quiosques interactivos, portais electrónicos que exigem uma relação mais próxima entre a Administração e o cidadão.

Em Portugal, as medidas mais emblemáticas das tecnologias de informação na

---

<sup>77</sup> O Código dos Contratos Públicos foi aprovado pelo Decreto Lei nº. 18/2008, de 29 de Janeiro alterado pelo Decreto-Lei nº. 279/2009, de 2 de Outubro e pelo Decreto-lei nº. 149/2012, de 12 de Julho.

Administração Pública iniciaram-se com o programa governamental Simplex, com o regime jurídico aplicável aos documentos electrónicos e à assinatura digital<sup>78</sup>, bem com as aplicações informáticas de gestão documental e de utilização de documentos electrónicos<sup>79</sup>.

A desmaterialização está associada igualmente à crescente consciência ecológica individual e à compreensão para a necessidade de redução do consumo do papel porque aumenta a poupança dos recursos naturais que cada vez são mais escassos, promovendo a redução de resíduos.

A desmaterialização do procedimento contribui também para a mudança da produção do direito.

Assim, na opinião da Prof. Alexandra Aragão<sup>80</sup> : *“O Direito enquanto conjunto de regras escritas em papel evolui sob influência da informatização. Subverte-se o conceito de documento autêntico e cópia autenticada, de certidão, de livros de notas e registos de publicação oficial, de prova documental, de assinatura do contrato, de declaração fiscal, de notificação judicial, mas também o conceito de carimbo, de selo branco, de papel timbrado, de planta de levantamento topográfico, etc...”*<sup>81</sup>.

*Esta desmaterialização faz mudar o paradigma da relação entre a Administração e o cidadão. Os endereços de e-mail para receberem mensagens dos cidadãos, os portais dos cidadãos, as plataformas electrónicas, assumem claramente como novas possibilidades de participação nos procedimentos administrativos, assegurando maior transparência e segurança desde que se acautele a sua exactidão e actualização*<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> Decreto Lei nº. 290-D/99, de 2 de Agosto, alterada pelo Decreto-lei nº. 62/2003, de 3 de Abril.

<sup>79</sup> O Programa Legislar melhor, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº. 63/2006 aponta a utilização de substituto do DR em papel pelo DR Electrónico.

<sup>80</sup> Vide Alexandra Aragão, Desmaterialização: Mudança de Paradigma, Cadernos Cedoua, págs. 167 e 168.

<sup>81</sup> Alexandra Aragão, ob. cit., pág. 169 *“... Muda o paradigma de detenção da informação. O próprio verbo muda: o termo correcto já não é a posse mas é o acesso. Como muita da informação que existe é pública e está igualmente acessível a todos, mais importante do que possuir a informação, é conhecer os canais de acesso e saber aceder a ela. Deixa de se falar em ter ou possuir a informação para se falar em aceder à informação, estar conectado a redes informacionais, conhecer as fontes de informação”*.

<sup>82</sup> Artigo 4º nº. 1 da Lei 19/2006, de 12 de Junho, que aprovou a Lei de Acesso à Informação Ambiental.

O direito tem sido um direito escrito e não oral, mas a produção, difusão e acesso ao direito e a sua aplicação deverá ser cada vez mais digital e electrónica <sup>83</sup>.

É necessário mudar o modo de prestar o serviço público, conferindo maior celeridade na tramitação do procedimento e na simplificação das formalidades.

As formalidades e trâmites procedimentais previstos no CPA estão a sofrer modificações que é essencial equacionar.

Temos de combater a burocratização e apostar na simplificação e desmaterialização do procedimento, de forma a melhorar as comunicações entre a administração e os cidadãos, que permitirão uma relação mais igualitária e uma maior fiscalização da actuação da Administração.

## **ii) Desmaterialização no Novo Projecto de Revisão do CPA**

Há muito tempo que se impõe a necessidade de se proceder à revisão do Código de Procedimento Administrativo<sup>84</sup>, de forma a considerar os contributos dados pela jurisprudência e a doutrina nos últimos anos, no sentido de melhorar o funcionamento da Administração Pública e torná-la mais transparente, eficaz e próxima dos cidadãos.

O projecto de revisão do CPA coordenada pelo Dr. Fausto Quadros é profundo, aditando novos princípios aos já existentes, colocando em paralelo a Administração e os particulares, modernizando o procedimento administrativo ao permitir a sua instrução por meios electrónicos, permitindo a possibilidade de desmaterialização do procedimento administrativo.

O projecto introduziu os meios electrónicos no procedimento ao permitir as comunicações com os cidadãos por essa via, bem como a existência de um balcão único electrónico.

Procedeu ainda à alteração do regime do direito à informação procedimental em matéria de procedimento electrónico informatizado.

---

<sup>83</sup> Chegando alguns autores a falarem de ambientalismo legal.

<sup>84</sup> O Código de Procedimento Administrativo foi, aprovado pelo Decreto-Lei nº. 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei nº. 6/96, de 31 de Janeiro.

Os novos meios electrónicos assumem hoje importância nas relações interadministrativas como na relação da Administração com os particulares.

Neste projecto existe uma democratização do procedimento ao permitir uma relação face a face da Administração e dos particulares, como titulares de situações subjectivas activas e passivas recíprocas.

### **iii) Dificuldades relacionadas com os meios electrónicos**

É pacífico na doutrina que os novos sistemas informáticos enquanto arquivos digitais de informação global conferem qualidade à decisão administrativa<sup>85</sup>.

É certo que as tecnologias de informação vêm conquistando caminho na administração pública, mas ela ainda não é aceite em todo o universo dessa administração como ferramenta essencial, muitas vezes por falta de habilidade para lidar com o correio electrónico, outras vezes por falta de meios para adquirir essas ferramentas pelos serviços da Administração e por desconfiança em investir nesses meios.

A doutrina portuguesa reconhece argumentos positivos para o uso generalizado da informática no mundo do direito, e em particular do direito administrativo, porque potencializa a racionalização e modernização administrativa com resultados no aumento da produtividade, na melhoria da eficiência e eficácia da actuação administrativa, com reflexos na qualidade do trabalho do funcionário, contribuindo para melhorar a relação entre administração e cidadão<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Ninno Valentino, *L Informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Banche didati e Diretti de la Persona: atti del Convegno di Verona, 2/7/1984* promosso dalle Istituto Giurido Italiano e Popolare di Verona, Padova, Cedam, 1985.

<sup>86</sup> *Acto Administrativo Informático*, in *Scientia Juridica*, Tomo XLVI, Braga, Universidade do Minho, 1997, pp- 47-95.

#### **iv) Os Desafios da Manutenção das Garantias dos Cidadãos**

Como foi referido anteriormente, a informatização do procedimento tem ganhos para ambas as partes mas a Administração deverá procurar manter as garantias consagradas dos cidadãos<sup>87</sup>.

É certo que muitas das vezes os procedimentos e as formalidades do CPA podem parecer excessivas em relação a simples casos, mas não é aconselhável deixar ao livre arbítrio dos agentes da administração a escolha das formalidades que devem ou não cumprirem.

Verifica-se que muitas vezes os próprios dirigentes da Administração Pública desconhecem as regras do CPA. E numa sociedade moldada por objectivos de celeridade e resultados, considera-se que *“que não há tempo a perder com a fundamentação e a audiência dos interessados.*

Nesse sentido deve ser reforçada a formação contínua de dirigentes e técnicos.

As decisões informatizadas não são diferentes das convencionais porque a administração continua vinculada ao cumprimento dos princípios e regras informadoras do Estado de Direito.

A informática tem de aparecer como meio de otimizar a interpretação e aplicação do direito e não o direito a servir a informática.

A utilização dos meios informáticos tem, por um lado, utilidade na actividade administrativa porque confere maior transparência e conjugação do direito de acesso à informação por parte dos cidadãos, otimizando o tratamento da informação e simplificando as comunicações internas e externas. Por outro lado, melhora as relações comunicacionais da Administração com os cidadãos com especial destaque para o acesso á informação administrativa e envio de requerimentos dos cidadãos e recebimento das notificações.

Estamos assim num domínio em que o procedimento administrativo electrónico

---

<sup>87</sup> Fausto Quadros e AA. Vários “ Procedimento Administrativo” in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol VI, Coimbra, Atlântica 1994, pág. 473

contribui para simplificação da estrutura organizativa com resultados na redução dos seus órgãos, eficiência e racionalização administrativa com um decréscimo de despesa com o funcionamento da máquina administrativa. Mas tem de ser assegurada a qualidade do serviço público e as garantias dos particulares.

A Administração tem como desafio demonstrar que a realização da actividade administrativa e a prossecução do interesse público podem ser conjugados com o princípio da eficiência e as garantias dos particulares. Não podemos confundir modernização administrativa com administração autoritária<sup>88</sup>.

Esta articulação coloca o desafio da mudança de prestar o serviço público, reforçando a tónica na maior celeridade da tramitação do procedimento e simplificação das formalidades e desmaterialização de documentação, como é o claro exemplo do regime jurídico aplicável à assinatura digital<sup>89</sup>.

#### **v) Responsabilidade Jurídica pela Prática do Acto Informático**

A principal preocupação jurídica com a utilização da informática centra-se com a protecção de dados e na segurança do tratamento de dados pessoais.

Os sistemas informáticos enquanto arquivos digitais de informação global conferem qualidade à decisão administrativa<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr: Rogério e Soares, Codificação do Procedimento Administrativo, In Direito e Justiça V.6 Lisboa, 1996, pp 17-24 pp 22 a 24.

<sup>89</sup> Decreto Lei nº. 290/D/99, de 2 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº. 62/2003 de 3 de Abril.

<sup>90</sup> Vide Nino Valentino L Informatica Nella Pubblica Amministrazione, im Banche didati e diritti de la persona: atti del convegno di Verona, 2 giugno 1984 promosso dall Istituto Giuridico italiano e dal consiglio dell ordine degli avvocati e procuratori de Verona com il patrocinio della banca popolare di Verona, Padova CEDAM, 1985, pág. 49.

No entanto, é necessário assegurar o equilíbrio e conjugar a gestão do conhecimento dos meios humanos com os meios informáticos.

Nestes novos desafios surge uma nova personagem que é o técnico da informática, que detém uma crescente complexidade de tarefas administrativas que acarreta, desde logo, uma maior responsabilidade pela prática do acto informático.

Mas como se efectua e regula essa responsabilidade?

O direito tem de ser chamada a regular estas questões de forma clara e completa.

## **vi) Inconvenientes da Desmaterialização**

O uso dos novos meios informáticos também comporta inconvenientes. De acordo com a opinião de Frosini, existem efeitos perversos relacionados com um aumento de poder da administração e maior dificuldade dos cidadão em acederem ao sistema informático por falta de um funcionário que o auxilie a compreender os formulários electrónicos que possuem esquemas rígidos e pré definidos<sup>91</sup>.

O intuito de modernização leva a que a Administração implemente, muitas vezes, esquemas pré definidos e modelos fechados que não são, na maior parte das vezes, objecto de um estudo aprofundado e planeado pelos diversos interlocutores dos diferentes serviços envolvidos, o que origina a que muitas das situações pretendidas pelos cidadãos não estejam contempladas nos modelos pré existentes.

Nessas situações a intenção de modernização da Administração é frustrada, originando reclamações dos cidadãos.

E existe também o risco de por vezes, técnicos e dirigentes, limitarem à sua actuação à aplicação desses esquemas rígidos, por uma questão de “simplificação”, deixando de fora diversas situações.

---

<sup>91</sup> Vide Frosini L informatica e la pubblica amministrazione, in rivista trimestrale di diritto pubblico Milano a 33 n.º. 2 pag. 484 e 491.

Mas a intervenção do cidadão e os novos meios de participação clamam urgência na aprovação do projecto de revisão do CPA, com especial enfoque para as formas de comunicação electrónica no interior da administração e entre esta e os particulares, de modo a aumentar uma maior simplificação procedimental.

É necessário garantir uma maior intervenção legislativa para obstar que a administração pública proceda a incorrectas adaptações dos procedimentos evitando a penalização do cidadão e ablação dos seus direitos liberdades e garantias.

Deste modo, o direito deve ser chamado a intervir disciplinando e regulando estas novas matérias.

#### ***Secção 4- Questões suscitadas pelo Caso 2- Contra-ordenações Ambientais***

O caso (2) ganha hoje dimensões significativas. As Autarquias Locais, no quadro legal das atribuições dos respectivos órgãos, têm o dever de adoptar as medidas adequadas para controlar o ruído, incluindo as actividades ruidosas que ocorram sob sua orientação.

A instrução de procedimentos administrativos, de natureza contraordenacional na área do ruído assumiu um carácter rotineiro, apenas considerado como importante fonte de receita do Município.

Durante anos a participação dos cidadãos era quase inexistente, existindo um conformismo com a decisão da Administração. Com as alterações legislativas do Regulamento do Ruído e do acréscimo dos valores das coimas, bem com a entrada em vigor do regime das contra-ordenações ambientais, que introduziu novidades, ao nível das sanções acessórias<sup>92</sup>, como seja a da publicidade da decisão da Administração, desencadeou um reforço significativo da participação dos cidadãos na fase da defesa do procedimento, contribuindo para a fiscalização da própria decisão ou alteração do seu conteúdo.

No entanto, ainda existe receio por parte da Autarquia em promover a publicidade das

---

<sup>92</sup> A Lei nº. 89/2009, de 31 de Agosto estabeleceu o regime das Contra-Ordenações Ambientais e no artigo 50º I) com a epígrafe Sanções Acessórias, estabeleceu a inovação da publicidade da condenação.

decisões relativas aos infractores em matéria ambiental. Mas advoga-se a sua utilização, uma vez que constitui um poderoso mecanismo de dissuasão da prática de infracções ambientais.

Na sociedade actual a preocupação pela manutenção de uma conduta e imagem fiável pelas empresas e pelos cidadãos assume um valor material acrescido.

Vive-se da imagem, da marca e qualquer decisão que afecte a imagem poderá originar avultados prejuízos.

Nesse sentido, a preocupação em evitar uma publicidade negativa por parte dos infractores poderá constituir um meio dissuasor da prática de infracções ambientais.

### ***Secção 5- Questões suscitadas pelo Caso 3- “Requalificação do Jardim do Príncipe Real”***

#### **1- Valorização da Participação**

No caso (3) a participação dos cidadãos, de forma associativa, já não assume o contorno de uma massa homogénea, destituída de valor no processo de decisão, pelo contrário, dado que são inúmeros os exemplos de participação de cidadãos em associações, cujas competências técnicas são valorizadas e deste modo respeitadas. A participação dos cidadãos no presente caso foi a responsável pela alteração do pavimento utilizado na requalificação do jardim e a pressão mediática e na internet, através dos novos meios tecnológicos (os blogues e facebook), foi determinante para a Autarquia proceder à realização das diligências necessárias e alterar o material utilizado no pavimento da obra. A participação dos cidadãos desencadeou e determinou que a CML alterasse a sua decisão técnica.

As associações de cidadãos tem provocado nos últimos anos na CML uma mudança de atitude nos órgãos decisores da CML, que consideraram da maior importância essa participação esclarecida, não obstante a mesma por vezes implicar a própria alteração da decisão adoptada. Esta situação representa uma significativa mudança interna da própria estrutura da CML e inclusive dos próprios decisores e técnicos que instruem os procedimentos.

Até há pouco tempos encaravam a participação do cidadão como um entrave ao processo decisório, não reconhecendo maturidade nas suas propostas e sugestões.

Mas essa situação mudou e a participação dos cidadãos, individualmente e em associações constitui, pelas questões que suscita, novos desafios jurídicos, obrigando à mudança da equação tradicional, para uma maior paridade destes intervenientes e contribuindo, deste modo, para uma co-decisão. A associação de cidadãos apresenta-se como uma participação responsável pela resolução dos problemas da comunidade, defendendo a melhor qualidade de vida na cidade, exigindo responsabilidade dos órgãos eleitos e competência técnica nas decisões adoptadas.

Ao nível do planeamento das decisões da CML deverá existir uma maior participação dos cidadãos, na escolha das opções tomadas, de forma a serem contempladas decisões que correspondam efectivamente às necessidades das populações e de forma a promover uma maior racionalização.

#### ***Secção 6- Desafios suscitados pelo Caso 4***

O caso (4) conduz nos à discussão do problema da legitimação procedimental e processual das ONGAS na área do ambiente.

As ONGAS são associações dotadas de personalidade jurídica constituídas nos termos da lei geral, que não prossigam fins lucrativos para si ou para os seus associados e visem a defesa e valorização do ambiente ou do património natural ou construído, bem como a conservação da natureza, nos termos do nº. 1 do artigo 2º da Lei nº. 35/98, de 18 de Julho<sup>93</sup>.

O artigo 1º da citada Lei, atribui legitimidade às ONGAS para realização de diversas tarefas no plano procedimental e processual.

A Lei nº. 35/98 de 17 de Julho, não faz qualquer restrição quanto a representatividade das Associações atribuindo legitimidade independentemente de terem ou não interesse directo na demanda<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Introduziu e aprovou o Estatuto Jurídico das ONGAS.

<sup>94</sup> Artigo 10º da Lei nº. 35/87, de 17 de Julho.

Na prática é de realçar a importância da atribuição do direito de acção judicial a estas associações, que são responsáveis pela maior parte dos processos judiciais intentados com vista à protecção do ambiente.

No domínio do apuramento da legitimidade para intervir no procedimento e processualmente, as ONGAS tem legitimidade para promover junto das entidades competentes, os meios administrativos de defesa do ambiente, bem como o início do procedimento administrativo e intervir nele, nos termos e para os efeitos do disposto na Lei nº. 11/87, de 7 de Abril e do Decreto-Lei nº. 442/91, de 15 de Novembro e na Lei nº. 83/95, de 31 de Agosto.<sup>95</sup>

As ONGAS podem interpor acções destinadas a prevenção, correcção, suspensão e cessação de actos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam ou possam constituir factor de degradação do ambiente. Podem igualmente apresentar denúncias ou queixas<sup>96</sup>.

No presente exemplo, a actuação das ONGAS conduziu à protecção dos valores naturais existentes, numa das últimas faixas de zonas minimamente preservadas do litoral português, defendendo os direitos das populações na área do ambiente.

A actuação das organizações referidas teve, no presente caso, uma dimensão antecipatória, ao interporem uma acção judicial para cessar actos proferidos por entidades públicas, contribuindo para a sustentabilidade do processo administrativo.

A actuação das ONGAS GEOTA e QUERCUS contribui para criar a convicção no cidadão, de que os processos não são irreversíveis, o que representa uma mais valia para as próprias populações e a percepção de que o poder não é exclusivo dos órgãos públicos.

No presente caso, a actuação das ONGAS constituiu um meio de acção contra a afirmação de uma cultura urbanística, que se tem assumido nos últimos anos, com vantagens significativas para o ambiente e para as populações do litoral alentejano.

As ONGAS agem a título principal e a título cautelar tanto na jurisdição comum como

---

<sup>95</sup> Artigo 9º da Lei nº. 35/98 de 18 de Julho.

<sup>96</sup> Artigo 10º da Lei nº. 35/98 de 18 de Julho.

na administrativa. Podem interpor acções judiciais necessárias à cessação de actividades lesivas, à reparação de danos ecológicos e a punição, penal e contra-ordenacional dos infractores. Podem intentar acções judiciais para efectivação da responsabilidade civil relativas a actos e omissões que impliquem degradação ambiental. Podem ainda recorrer contenciosamente de actos e regulamentos administrativos que violem disposições legais que protejam o ambiente

Em situações como a do exemplo (4) que referem projectos que comportem riscos ambientais, a metodologia jurisprudencial e legislativa que têm vindo a ser seguida, não pode ser uma opção discricionária da Administração, pois impede a chegada a uma decisão ambientalmente responsável, de acordo com o previsto no artigo 267º n.º 1 da CRP, que impõe a criação de procedimentos adequados para uma eficaz participação<sup>97</sup>.

A Rede Natura 2000, bem como a rede fundamental da Conservação da Natureza instituída pelo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade<sup>98</sup>, constitui um dos novos instrumentos jurídicos do direito do ambiente<sup>99</sup>. Trata-se de uma rede ecológica de âmbito europeu que compreende as áreas classificadas como ZEC e as áreas classificadas como ZPE e que tem como finalidade contribuir para assumir a biodiversidade, através da conservação ou do estabelecimento de habitats naturais e da flora e da fauna selvagens.<sup>100</sup>

As autorizações e emissão de licenças por parte das Câmaras para realização de empreendimentos que possam causar danos ao ambiente deve ser sempre precedida da audição das ONGAS.

---

<sup>97</sup> Vide Gomes Canotilho, J.J., Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, ob. cit, pág. 839 e ss

<sup>98</sup> Desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º. 142/2008, de 24 de Julho, que alterou o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

<sup>99</sup> Alexandra Aragão, A Renovação Ecológica do Direito do Ambiente, Sumários Desenvolvidos, 2010, 2011, pág. 78.

<sup>100</sup> Artigo 1º do Decreto-Lei n.º. 140/99.

## CAPITULO II

### LOCALIZAÇÃO JURÍDICA

#### **Secção 1-Direito Administrativo do Ambiente e Urbanismo**

##### **1- Direito do Ambiente**

*“...Pretende-se sublinhar a necessidade de ultrapassar a euforia do individualismo dos direitos fundamentais e de se radicar uma camada de responsabilidade do cidadão e de entes públicos perante os problemas ecológicos e ambientais”.*

**Gomes Canotilho**

Todos os casos apresentados na primeira parte da dissertação se relacionam com questões de índole ambiental e administrativa. Procuramos abordar no presente capítulo, de forma sintética, a problemática que suscita o direito ambiental, o direito administrativo e a sua consagração na legislação ordinária e comunitária.

O direito administrativo do ambiente traduz, segundo a Prof. Carla Amado, *“um fenómeno de esverdear do direito administrativo, em função do bem jurídico que preside à formação das relações jurídicas administrativas ambientais. A actuação da Administração neste domínio revela-se, tanto em actuações ablativas-, como em actuações positivas...”*<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Carla Amado Gomes, As Operações Materiais e Administrativas e o Direito do Ambiente, Associação

Partindo daqui, pretendemos iniciar uma breve abordagem ao direito do ambiente, direito jovem, que começa a ter relevância com a percepção da escassez dos recursos naturais e com a fragilidade do meio ambiente devido à ocorrência de graves acidentes, em especial com o naufrágio dos petroleiros ou com desastres graves como Chernobil.

Até aos anos 50, as preocupações com a tutela do ambiente eram sentidas de forma pouco significativa, porque a poluição existente não apresentava ainda níveis preocupantes. Nos anos 70, os países industrializados começaram a sentir o problema da poluição e a ocorrência de alguns acidentes com impactos ecológicos muito graves colocaram o ambiente no centro da discussão.

Os estados aperceberam-se que não eram suficientes medidas de actuação sancionatórias, era necessário também o recurso a medidas preventivas.

As primeiras manifestações da problemática da defesa do ambiente surgiram marcadas pelo extremismo comum aos movimentos sociais. A generalização da consciência ecológica nos anos 80 e 90 contribuiu para a despartidarização da defesa do meio ambiente que deixou de ser apologia de movimentos radicais para constituir património de todas as forças políticas.

Assistiu-se a um desenvolvimento das ciências do ambiente, ao desenvolvimento de legislação ambiental e ao despertar de uma nova consciência ecológica que se manifestou com o aparecimento de uma dimensão individual resultado da consciencialização dos cidadãos e da necessidade de contribuir para a preservação da natureza, transformando a defesa do ambiente num problema cívico.

A defesa do ambiente assume também uma dimensão institucional, com o aparecimento e desenvolvimento de movimentos ambientalistas e com a criação de departamentos ambientais nas orgânicas dos diferentes organismos públicos.

Segundo a opinião do Prof. Gomes Canotilho: “... Hoje, a segunda geração de problemas ecológicos relaciona-se com os efeitos que extravassam a consideração isolada de elementos constitutivos do ambiente e com a implicação dos mesmos (camada de ozono, efeito estufa, mudanças climáticas). Além disso o sujeito relevante

*já não é apenas a pessoa ou grupos de pessoas. Passa também o “sujeito geração”. Na verdade os comportamentos ecológicos e ambientalmente relevantes da geração actual condicionam a vida das gerações futuras...*

*Pretende-se sublinhar a necessidade de ultrapassar a euforia do individualismo dos direitos fundamentais e de se radicar uma camada de responsabilidade do cidadão e de entes públicos perante os problemas ecológicos e ambientais. Esta deslocação encontra mesmo acolhimento em documentos jusinternacionais como a Agenda 21 e o V Programa Comunitário da Comunidade Europeia”<sup>102</sup>.*

O problema do ambiente é actual<sup>103</sup> e os juristas têm manifestado um interesse crescente, em virtude de se tratar de uma área que coloca novas e complexas questões, como seja, a forma de se efectivar a responsabilidade pública e privada decorrente de acções danosas para o ambiente.

Os juristas que hoje se debruçam sobre a temática do ambiente, deparam-se com dificuldades<sup>104</sup>, relacionadas com a falta de preparação, nos domínios da técnica e das ciências exactas e da inadequação dos instrumentos jurídicos tradicionais para resolver as questões ambientais. O ambiente convoca praticamente todas as disciplinas jurídicas tradicionais e vários ramos de direito, designadamente; o direito constitucional, internacional, comunitário, administrativo, penal e civil.

De Acordo com o Prof. Figueiredo Dias “ *o nosso tempo é, cada vez mais, um tempo de interesse, preocupação e responsabilização à volta dos problemas do ambiente*”<sup>105</sup>.

O objecto do nosso estudo incide também na análise da ligação do direito do ambiente com o direito administrativo, uma vez que o direito ambiental é um direito transversal ou horizontal e vai buscar auxílio na resolução das suas questões a todos os ramos do conhecimento jurídico tradicional, com especial destaque para o direito

---

<sup>102</sup> Vide J.J. Gomes Canotilho, Estudos sobre Direitos Fundamentais, 2ª Edição, Coimbra Editora, págs. 178 e 179.

<sup>103</sup> José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias, A Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo, Coimbra Editora, 1997, pág. 21.

<sup>104</sup> José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias, ob. cit., pág. 20.

<sup>105</sup> José Figueiredo Dias, ob. cit., pág. 19.

administrativo<sup>106</sup>.

O direito do ambiente é direito público, pois incide sobre bens públicos e colectivos; tutela relações entre sujeitos que se não encontram numa relação de paridade; versa sobre uma realidade de interesse geral, cuja lesão se pauta por critérios de reparação diferentes dos que regem as relações de foro jurídico privado.

Como refere o Prof. Vasco Pereira da Silva, “ *Assim, verdes são também os direitos do homem, pois eles constituem o fundamento de uma protecção adequada e completa do homem, respondendo aos “novos desafios” colocados pelas modernas sociedades, sempre em busca da realização da dignidade da pessoa humana*”<sup>107</sup>.

A abordagem jurídica do ambiente abrange o estudo de diversas questões.

Começamos, assim, por referir que existem métodos, técnicas e instrumentos próprios do direito do ambiente, mas na maior parte das situações transporta-se para este direito todos os meios e ferramentas já existentes e trabalhados pelos juristas noutros ramos de direito, designadamente no direito administrativo, de forma a permitir a total satisfação dos objectivos de promoção ambiental.

O próprio conceito terminológico de ambiente coloca dificuldades na doutrina entre a escolha de uma perspectiva antropocêntrica, em que a defesa do ambiente é efectuada com o objectivo principal de defender a vida humana, ou ecocêntrica, em que o ambiente já é tutelado em si mesmo, procurando-se a defesa e a promoção da natureza como um valor novo.

A terminologia do conceito não é pacífica na nossa doutrina.

---

<sup>106</sup> Vide Carla Amado Gomes, Tratado de Direito Administrativo Especial, Direito Administrativo do Ambiente Vol. Almedina, pág. 159 “ *O Direito do Ambiente, enquanto ramo de Direito estabelece os modelos de aproveitamento dos bens ambientais naturais, prevenindo lesões graves, regulando as formas de reparação de danos significativos, reprimindo os infractores e incentivando todos os cidadãos e empresas a adoptar condutas ambientalmente amigas, emerge da seara do Direito Administrativo., sendo pontualmente apoiado por instrumentos tipos....do direito fiscal....*”.

<sup>107</sup> Vide Vasco Pereira da Silva, “Verdes são também os Direitos do Homem”, Princípiã, pág. 26.

Para o Prof. Fernando dos Reis Condesso, o conceito de ambiente engloba uma vertente ecológica<sup>108</sup>.

Existem também disponíveis as alternativas de se optar por um conceito amplo de ambiente, que inclua não só os “componentes ambientais naturais” mas também os “componentes ambientais humanos”, ou de se optar por um conceito estrito de ambiente.

Entendemos seguir pela posição na doutrina que defende um conceito amplo de ambiente, mas que ainda não está consolidada. Este conceito inclui não só os “*componentes ambientais naturais*” mas também os “*componentes ambientais humanos*”.

A escolha do conceito amplo, de acordo com o entendimento do Prof. Gomes Canotilho, “*tem a inegável vantagem de oferecer um sistema global de interpenetração completa do mundo e da vida, o que representa sem dúvida um momento de progresso relativamente às concepções antropocêntricas tradicionais*”<sup>109</sup>.

No sentido de reforçar a posição adoptada, recordemos que a noção ampla de ambiente foi acolhida por numerosos textos legislativos, nos quais cumpre destacar a Directiva Comunitária sobre a Avaliação de Impacte Ambiental e a Lei de Bases do Ambiente<sup>110</sup>.

Esta última na alínea c) do artigo 5º consagra uma noção de tal forma ampla que o legislador teve de a decompor em dois grupos sistematicamente automatizados na Lei: “*o dos componentes ambientais naturais*” e o dos “*componentes ambientais*

---

<sup>108</sup> “ Fernando Reis Condesso, Direito do Ambiente, pág.120: O conceito de ambiente aparece densificado com uma pluralidade de sentidos, que vão desde o que chamaria uma concepção ecológica a concepções transecológicas. Na concepção ampla, globalizadora, vigente na política e direito da União Europeia no direito internacional e no direito português, desde logo no artigo 66º da Constituição, o ambiente aparece concebido como um conjunto de factores fisico-naturais, sociais, culturais, económicos e estéticos que interagem entre si, com o individuo e a comunidade em que vive, determinando a sua forma, carácter, relação e sobrevivência”<sup>108</sup>.

<sup>109</sup> Vide J.J. Gomes Canotilho, Introdução ao Direito do Ambiente, Universidade Aberta, pág.22

<sup>110</sup> Vide Artigo 5º alínea a) da anterior Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei nº. 11/87, de 7 de Abril.

*humanos*<sup>111</sup>

No que concerne à abordagem jurídica, deve ser destacada uma noção de ambiente centrada nos elementos naturais objecto de tutela jurídica específica. No entanto, será necessário por vezes alargar tal noção englobando certos componentes ambientais humanos.

De acordo com a Prof. Carla Amado Gomes, como bem jurídico, a tutela do ambiente cabe, em primeira linha, ao poder público<sup>112</sup>

### **a) A Tarefa Estadual de Protecção do Ambiente**

As questões do ambiente vão obrigar à consideração da problemática do direito ao ambiente a dois níveis, o do direito ao ambiente como direito do homem, com consagração constitucional e o do direito da protecção do ambiente como problema e tarefa do Estado e demais entidades, permitindo a caracterização deste como *Estado do Ambiente*.

Os ordenamentos nacionais foram assimilando a necessidade de se proceder à protecção do ambiente, que começou a ser efectuado de forma pouco significativa, a partir de 1970. Alguns Países determinaram quadros normativos de sustentação da nova política, como foi o caso dos Estados Unidos da América, um dos primeiros países a aprovar uma Lei-Quadro de Protecção Ambiental Nacional<sup>113</sup>. Portugal, contagiado pelo espírito da Revolução de Abril, estabeleceu no artigo 66º da Constituição de 1976, a tarefa de protecção do ambiente.

No entanto só passados onze anos é que a Assembleia da República fez uso da sua competência para elaborar as bases da protecção do ambiente<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> José Figueiredo Dias, ob. cit., pág.23.

<sup>112</sup> Carla Amado Gomes, dissertação de doutoramento, pág. 138.

<sup>113</sup> Environmental Policy Act em 1969.

<sup>114</sup> Lei de Bases do Ambiente, aprovada através da Lei nº. 11/87, de 7 de Abril.

Na opinião da Prof<sup>a</sup>. Carla Amado, a tarefa de protecção e promoção da qualidade dos bens ambientais naturais gera, para o Estado e demais entidades públicas, com atribuições nessa área, tarefas variadas <sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Carla Amado, Tratado de Direito Administrativo Especial, Direito Administrativo do Ambiente, Vol. I, Almedina, pág. 163.

*“1-Política:*

*1.1.No plano interno;*

*1.2. No plano Internacional.*

*2- Legislativa:*

*2.1. Normas organizativas (estruturais e competenciais);*

*2.2. Normas substantivas (prevenção, sancionamento, responsabilização, fomento);*

*2.3. Normas Adjectivas (Reguladoras da legitimidade de intervenção em procedimentos administrativos e em processos judiciais.).*

*3. Executiva:*

*3.1. De policia:*

*3.1.1 Autorizativa;*

*3.1.2 Repressiva;*

*3.1.3 Reparatória.*

*3.2 De fomento:*

*3.2.1 Incentivos fiscais:*

*3.2.2 Subvenções;*

*3.2.3. Certificados Verdes.*

*3.2.4 Títulos de emissão de gases com efeito estufa.*

*3.3 Formativa:*

*3.3.1. Através de campanhas de sensibilização do público em geral;*

*3.3.2. Através da introdução de disciplinas de educação ambiental nos curriculae.*

*3.4 Informativa*

A Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua redacção original, incluiu o direito ao ambiente no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais.

O legislador consagrou o ambiente como tarefa fundamental do Estado<sup>116</sup> que o obrigava a adoptar medidas de protecção relativamente às gerações futuras e como um direito fundamental de todos os cidadãos<sup>117</sup>.

O artigo 9º da Constituição Portuguesa, impõe o ambiente como tarefa fundamental do Estado<sup>118</sup>.

---

*3.4.1 De caracter geral*

*3.4.2 No âmbito de procedimentos administrativos”.*

<sup>116</sup> Cfr. Artigo 9º alíneas d) e e) da CRP

<sup>117</sup> Cfr. Artigos 66º e 93º da CRP.

<sup>118</sup> Pela importância das normas constitucionais em causa, é importante a sua transcrição:

**Artigo 9º**

**Tarefas Fundamentais do Estado**

(...)

d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;

e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território;

**Artigo 66º**

A protecção do ambiente cabe em primeiro lugar ao poder público. Existe um interesse público no desenvolvimento de actuações jurídicas e materiais de tutela ambiental, quer por imperativo constitucional quer força da integração de Portugal na União Europeia.

A nossa Constituição é a primeira a posicionar constitucionalmente o ambiente como direito fundamental de todos os cidadãos, sendo seguida pela Constituição Espanhola que consagra o direito individual ao ambiente.

O artigo 66º n.º 1 da Constituição enuncia que “ *todos tem direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender*”<sup>119</sup>.

Nesse preceito a Constituição coloca esse direito como um direito autónomo relativamente a outros, como o direito à vida, o direito à saúde ou o direito de propriedade.

Como refere o Prof. Gomes Canotilho “ *A leitura conjugada das normas constitucionais*

---

**(Ambiente e Qualidade de Vida)**

- 1- Todos têm o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
- 2- Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e participação dos cidadãos:  
....

**Artigo 93º**

1 São objectivos da política agrícola:

(...)

d) Assegurar o uso e a gestão dos solos e dos restantes recursos naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração.

2- O Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país.

<sup>119</sup> Aprovada pela Lei nº 1/2005 de 12 de Agosto (doravante designada por CRP)

*e das normas legais aponta, desde logo, para a existência de um direito subjectivo ao ambiente, autónomo e distinto de outros direitos também constitucionalmente protegidos”, o que determina que o “direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado surge como direito subjectivo inalienável pertencente a qualquer pessoa”.*

Esta consagração constitucional significa que, por maior importância que se atribua à qualificação do ambiente como bem público ou colectivo, a sua dimensão subjectiva nunca poderá, na consideração jurídica, passar para segundo plano.

Não se pretende só assegurar a protecção do ambiente, mas o reconhecimento de um direito subjectivo ao ambiente, como bem jurídico autónomo.

Neste direito ao ambiente, o particular é titular de direitos subjectivos públicos que integram uma relação administrativa multilateral, que não tem apenas como sujeitos a Administração e o poluidor, mas também a vítima da poluição. E é para protecção destes direitos que são atribuídos aos particulares direitos de intervenção no procedimento administrativo, bem como a tutela judicial efectiva.

## **b) O Ambiente como tarefa do cidadão**

O Prof. Jorge Miranda refere que “trata-se de um dever fundamental, e não de mero efeito externo da previsão de um direito”<sup>120</sup>

Mas além de constituir tarefa do Estado, o nº 2 do artigo 66º da CRP coloca o cidadão na prossecução da tarefa pública de promoção da qualidade dos bens ambientais naturais. Todos os cidadãos estão investidos no dever genérico de protecção do ambiente e estão vinculados a comportamentos concretizadores desses deveres.

Os cidadãos começam-se a aperceber que o ambiente é um direito de todos e é uma tarefa fundamental do Estado Português, porque o Estado Ambiental só se constrói com a participação e envolvimento de todos os intervenientes.

A defesa do ambiente não é só um direito mas é também um dever consagrado na

---

<sup>120</sup> Jorge Miranda, A Constituição e o Direito do Ambiente, In Direito do Ambiente, INA, 1994, pág. 353 e ss.

Constituição. Todos os membros de uma sociedade estão vinculados a adoptar as medidas legalmente permitidas para defender o ambiente ou impor a necessidade de actuação da administração para defender esse bem. E essa defesa pode ser exercida de forma isolada ou através de associações ou organizações constituídas por um conjunto de cidadãos. A promoção de políticas ambientais, a elaboração de leis e a execução das mesmas depende muito da exigência e fiscalização dos cidadãos.

O direito ao ambiente vincula os particulares e obriga a abstenção do Estado de práticas ambientalmente nocivas. O direito de defesa do ambiente obriga a todos a não poluírem e impede que outros poluam e “força” o Estado a actuar nessa defesa.

O direito do ambiente defende, na opinião de Gomes Canotilho “ *a necessidade dos órgãos e agentes administrativos e os diversos grupos sociais existentes na comunidade intervirem, não só de forma consultiva mas também com um papel activo na tomada de decisão relevante para o ambiente*”.<sup>121</sup>

No ordenamento jurídico interno, além da CRP, a Lei de Bases do Ambiente constitui o diploma que estabeleceu a disciplina genérica fundamental em matéria de ambiente. Em 1987, atento às preocupações da sociedade e dos juristas, o legislador publicou a Lei nº. 11/87 de 7 de Abril<sup>122</sup>.

A anterior Lei de Bases do Ambiente no seu artigo 2º nº. 1, estabeleceu um princípio geral à semelhança do artigo 66º da CRP<sup>123</sup>.

O artigo 3º da LBA estabeleceu princípios específicos da protecção jurídica do ambiente, como seja o princípio da participação.

É de destacar também o artigo 27º que estabeleceu os instrumentos de política de

---

<sup>121</sup> Vide JJ Gomes Canotilho, Introdução ao direito do Ambiente, Universidade Aberta, 1998, pág 55

<sup>122</sup> Definindo nessa Lei “ as Bases da Política de Ambiente”. Essa Lei foi revogada pela Lei nº.19/2014, de 14 de Abril, mas é importante ver o que diziam ainda os anteriores preceitos.

<sup>123</sup> Artigo 2º da Lei nº 11/87: “ *Todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida, quer individual, quer colectiva*”.

ambiente, nos quais se destacam a estratégia nacional de conservação da natureza, a reserva agrícola nacional, a reserva ecológica nacional, os planos regionais de ordenamento do território, os planos directores municipais e outros instrumentos de intervenção urbanística, o licenciamento prévio de todas as actividades poluidoras e as sanções pelo incumprimento do disposto na legislação sobre o ambiente e ordenamento do território.

O artigo 37º n.º 2, da Lei de Bases do Ambiente, salientava a necessidade do Governo articular os objectivos de protecção do ambiente com a administração regional e local.

O artigo 2º da Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que definiu as novas bases da política do ambiente, refere como objectivos dessa política o seguinte: “ *A política do ambiente visa a efectivação dos direitos ambientais através da promoção do desenvolvimento sustentável, suportada na gestão adequada do ambiente, em particular dos ecossistemas e dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento uma sociedade de baixo carbono e uma “economia verde”, racional e eficiente na utilização dos recursos naturais, que assegure o bem estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos*”

Competindo ao Estado a realização de uma política do ambiente conjuntamente com os cidadãos, num processo participado e assente na cidadania ambiental.

Estipula também o direito ao ambiente ao referir que todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida, nos termos constitucional e internacionalmente estabelecidos<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> Artigo 5º da Lei n.º 19/2014 de 4 de Abril.

## **2- Direito Administrativo do Ambiente**

*“A Administração esta connosco desde o nascimento.... Até a morte.”*

*“Amiga e inimiga, é certamente para toda a vida”.*

**Carla Amado Gomes**

### **1-Abordagem Genérica**

O direito do ambiente visa regular interesses colectivos da maioria da população e não interesses individuais. Esses interesses colectivos são da responsabilidade dos órgãos da administração que visam a prossecução de um interesse público. A proximidade do direito administrativo ao direito ambiental não conduz à absorção deste por aquele.

A relação entre o direito do ambiente e o direito administrativo é estreita.

Para Martinez Martin, o Direito Ambiental é um “ *direito administratizado porque terá caracter administrativo pela sua natureza, a maioria das normas que a integram*”<sup>125</sup>.

O princípio da prossecução do interesse público, previsto no artigo 266 n.º. 1 da CRP no artigo 4º do Código de Procedimento Administrativo, exaltam a necessidade da Administração Pública orientar a sua colaboração na tarefa de protecção e promoção do ambiente.

De acordo com o entendimento da doutrina, o direito administrativo visa regular as relações entre a administração e os cidadãos. A importância do direito administrativo

---

<sup>125</sup> Vide Martinez Martin, Las Funciones de las Administraciones Publicas em medio Ambiente: Intento de Sistematizacion. Documentacion Administrativa, n.º. 190, Ab-Jun, 1981, pág. 306

em sede ambiental prende-se ainda com a sua aptidão para regular questões técnicas.

Desde as origens do direito administrativo até aos dias de hoje que se verifica uma tensão entre a eficiência da acção administrativa e a preocupação pelo direito dos particulares. Há quem veja nela a característica do direito administrativo<sup>126</sup>.

O direito administrativo ocupa a posição de maior destaque na disciplina jurídica do ambiente. É através dos meios e instrumentos do direito administrativo clássico que se regulam os comportamentos relativos ao ambiente.

O direito administrativo é o direito que regula a organização e actuação da Administração Pública sempre que esta usa os seus poderes especiais de autoridade face aos particulares. Na prossecução do interesse público, a Administração recorre a meios autoritários do direito administrativo, estabelecendo diversas relações entre os seus órgãos e agentes e entre estes e os particulares.

Deste modo, podemos definir Direito Administrativo como. o ramo de direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e funcionamento da Administração pública, bem como as relações por ela estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da actividade administrativa de gestão pública

Nesse sentido, salienta-se ainda a opinião de Prieur, que entende que: “ o *direito do ambiente está relacionado com o direito administrativo, em razão da importância das regras de polícia e do papel do Estado na política do ambiente*”<sup>127</sup>.

A eliminação de obstáculos pela Administração é visível quando valoriza o procedimento administrativo ligado à ideia da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões e acarreta o estabelecimento de relações continuadas entre a administração e os cidadãos<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Vide Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo I, Coimbra, 1996, pág. 138.

<sup>127</sup> Vide Prieur, Droit de l'Environnement, 2<sup>a</sup> ed. Dalloz, Paris, 1991, pág. 12.

O indivíduo é titular de um direito em relação à administração, sempre que uma norma jurídica que não vise apenas a satisfação do interesse público, resulte uma situação de vantagem objectiva, decorrente de um direito fundamental.

## **2-Direito do Ambiente e Administração Pública**

A Administração Pública, pela sua complexa organização e pela sua proximidade ao cidadão, permite a realização dos fins de toda a comunidade.

Partindo desta certeza, a Administração elabora regulamentos, procede à sua aplicação e interpretação e pratica actos administrativos que permitem agir na defesa e promoção do bem ambiente. O alargamento das tarefas estaduais, característica da superação do Estado liberal, implicou transformações profundas na Administração Pública. A satisfação das necessidades sociais e ambientais cabe em primeiro lugar à Administração Pública.

O reconhecimento desta modificação e das implicações na estrutura do Estado contemporâneo é há muito pacífico na doutrina administrativa. A satisfação das necessidades públicas tem como consequência a intensificação dos relacionamentos entre a Administração Pública e os cidadãos. Acentuou-se a dependência dos particulares relativos à actividade administrativa, mas também esta exige a colaboração dos cidadãos no desempenho dessas tarefas<sup>129</sup>.

A Administração Pública é o principal responsável pela defesa e incentivo do ambiente. O ambiente exige uma acção concertada entre os diversos sectores da Administração Pública

Actualmente em toda a estrutura organizativa da Administração Pública, designadamente Central, Indirecta, Regional e Local, sente a preocupação de promover à defesa do ambiente.

No entanto, o papel principal ainda está formalmente atribuído ao Governo a quem

---

<sup>129</sup> Nigro, Procedimento Amministrativo e Tutela Siurisdizionale, Centro La Pubblica Amministrazione, In Rivista di Diritto Processuale, 1980, Pág. 260 e ss.

compete a condução de uma política no domínio do ambiente, mas que deveria ser mais articulada com o papel relevante desempenhado nesta área pelas Autarquias Locais., mas que deveria ser mais articulada com o papel relevante desempenhado pelas Autarquias Locais

A protecção do ambiente não se desenvolve apenas a nível central, mas também ao nível horizontal, pelas instituições locais, regionais e nacionais. Para além do Ministério do Ambiente existem inúmeros organismos administrativos com responsabilidade directa ou indirecta na área do ambiente.

Na protecção do ambiente, as Autarquias Locais desempenham um papel fundamental, pela proximidade às populações.

### **a) Administração Autónoma Local**

A Relevância do papel das Autarquias prende-se fundamentalmente com a proximidade ao cidadão e com os meios procedimentais que dispõe na defesa do ambiente.

No entendimento do Prof. Gomes Canotilho<sup>130</sup> “ *A Constituição Portuguesa aponta também para a conexão da Administração Autónoma com o princípio democrático da organização do Estado (cfr. art. 6º e 237º I). Não obstante a configuração da autonomia local não se traduzir hoje numa simples auto-organização da sociedade como contra poder do Estado, o princípio da garantia da autonomia local terá a ver com o Estado de direito sobretudo nas dimensões de autonomia normativa (cfr. art. 242º sobre competência regulamentar) e de garantia constitucional que assegura aos municípios um espaço de conformação autónoma, cujo o conteúdo não pode ser destruído pela Administração Estadual*”.

As Autarquias Locais possuem um elevado número de competências e responsabilidades em matéria do ambiente e podem ser definidas como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de

---

<sup>130</sup> Vide J.J.. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 4ª Edição, Almedina, pág. 324.

interesses próprios das populações respectivas. As suas responsabilidades destacam-se em diversos aspectos da gestão ambiental, ordenamento do território, gestão dos solos e implantação e localização de actividades produtivas e salvaguarda de valores ambientais e paisagísticos e desempenham um papel relevante na ligação com as populações pela proximidade que o seu estatuto lhes confere.

A anterior Lei nº.159/99, de 14 de Setembro, que estabeleceu o Quadro de Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais, apontava claramente, como atribuição do poder local, a defesa e protecção do meio ambiente e qualidade de vida dos agregados populacionais.

A Lei nº. 169/99, de 18 de Setembro<sup>131</sup> consagrou diversas competências da Câmara Municipal em matéria de planeamento e de desenvolvimento.

## **b) Reorganização Administrativa de Lisboa**

Dada a sua importância é de sublinhar as recentes alterações legislativas que afectam a organização e competências da CML e que definem um novo modelo de governação da cidade.

A Lei nº. 56/2012, de 8 de Novembro, aprovou a Reorganização Administrativa de Lisboa e veio responder a uma exigência de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade.

A referida Lei procedeu à reorganização administrativa de Lisboa, através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respectivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o Município e as Freguesias do Concelho, com o intuito de obter uma maior racionalização dos recursos existentes.

A reorganização administrativa concretizou os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, através de um modelo específico de distribuição de tarefas e responsabilidades entre os órgãos municipais e os órgãos das freguesias.

---

<sup>131</sup> A Lei nº. 169/99, de 18 de Setembro, previu o Quadro de Competências e o Regime Jurídico de Funcionamento dos órgãos dos Municípios e Freguesias .

O artigo 12º da citada Lei refere competências próprias das Juntas de Freguesia, na área do ambiente como sejam, a gestão e manutenção dos espaços verdes, que antes eram da competência exclusiva da CML.

Numa primeira impressão fica a ideia que a área de gestão e manutenção dos espaços verdes é exclusiva das Juntas de Freguesia.

Mas o artigo 13º da citada Lei incluiu uma cláusula de salvaguarda ao referir “ *As competências... que se revelem indispensáveis para a gestão directa pela Câmara de espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade mantêm-se no âmbito de intervenção da Câmara Municipal de Lisboa.*

Esta norma é pouco clara e constitui um exemplo de deficiente técnica legislativa, deixando ao livre arbítrio da Câmara a escolha dos espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante que ficam sob a sua gestão, não estabelecendo critérios objectivos que auxiliem na interpretação da definição de “*espaço estruturante*”.

No entanto é importante referir que todos os espaços verdes que ficam sob a gestão da CML foram objecto de uma Proposta Municipal que foi aprovada em Câmara e na Assembleia Municipal.

Na sequência da aprovação da Lei da Reorganização Administrativa, o legislador, aprovou a Lei nº. 75/2013, de 12 de Setembro<sup>132</sup>,

Esta Lei revogou diversos diplomas, designadamente a Lei nº. 159/99, de 14 de Setembro e alterou diversos artigos da Lei nº. 169/99, de 18 de Setembro<sup>133</sup>.

O artigo 23º da citada Lei estabeleceu as atribuições do Município. A alínea f) do nº. 2 do citado artigo refere o seguinte: “ Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: f) Ambiente e Saneamento Básico.

---

<sup>132</sup> A Lei nº. 75/2013, de 12 de Setembro estabeleceu o regime jurídico das Autarquias Locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico

<sup>133</sup> *Alterada e republicada pela Lei nº. 5-A/2002, de 11 de Janeiro, pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro e pela Lei Orgânica nº. 1/2011, de 30 de Novembro.*

Podemos afirmar com segurança que os grandes problemas ambientais só podem ser resolvidos com o envolvimento, participação e adesão dos eleitos locais e das instituições autárquicas.

Para desempenhar este papel é necessário que os municípios possuam meios técnicos e financeiros para fazer face às suas responsabilidades nestas matérias, cabendo ao Governo e à Administração Central apoiar as iniciativas que contribuam para alcançar esses objectivos.

Mas na prática verifica-se que a articulação entre a Administração central e a local ainda não foi conseguida de forma plena, limitando-se a primeira a impor determinações sem se preocupar se as mesmas são passíveis de serem executadas, contribuindo para a existência de dúvidas na actuação dos destinatários, nos quais se contempla o Município.

A Administração Central deveria aproveitar de forma mais eficaz o conhecimento e a experiência dos técnicos das Câmaras, na definição de orientações técnicas, evitando, como muitas das vezes acontece, que sejam inexecutáveis.

Lamentavelmente ainda persiste uma grande distância entre a Administração Central e a Local, sendo esta última encarada como um “actor” secundário.

### **c) Procedimento, Acto administrativo e o Ambiente**

O procedimento respeita à actuação em vista de um fim. É a sequência pré ordenada de actos e formalidades tendentes a produção de uma decisão. Os actos e procedimentos administrativos constituem o instrumento vital para concretizar a defesa do ambiente.

O procedimento administrativo é cada vez mais assumido como um processo amplo para a tutela de interesses ambientais. A importância do procedimento administrativo ao nível do direito do ambiente é bastante grande, pois o cumprimento dos trâmites processuais funcionará como instrumentos preventivos de protecção do ambiente.

O acto administrativo é o principal acto jurídico da Administração Pública em países como Portugal que se inserem num sistema de administração executiva. O acto administrativo reflecte os poderes de autoridade da Administração e é a principal figura

do direito administrativo. O acto administrativo é praticado num procedimento desencadeado por iniciativa do interessado ou da própria Administração. A Administração goza de poderes e prerrogativas próprias face aos administrados, como seja o de praticar actos que se impõem por si só, sendo obrigatórios para os particulares.

De acordo com a opinião do Prof. Freitas do Amaral, o acto administrativo é a “*decisão que declara autoritariamente o direito e que, impondo um dever ou um encargo pode ser depois imposta pela força por via administrativa*”<sup>134</sup>.

Sempre que a Administração exerça um poder administrativo autoritário sobre um caso concreto estamos a praticar um acto administrativo.

### **i) O Acto Administrativo e o Ambiente: Exemplos**

Existem diversos actos administrativos com influência directa na regulação jurídica do ambiente.

A título de exemplo destacamos como actos de controlo preventivo: as autorizações e as licenças, como declarações com efeitos jurídicos específicos; as declarações de domínio público e atribuição de regimes especiais a certos bens (por exemplo a criação de área de paisagem protegida); as proibições.

E ainda os actos administrativos de “estímulo”, como sejam as isenções e benefícios fiscais e, por último, os actos sancionatórios: a aplicação de coimas e sanções acessórias do ilícito de mera ordenação social, como se verificou no exemplo (2) apresentado no primeiro capítulo da primeira parte do estudo.

---

<sup>134</sup> Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, pág.32.

### **3- Direito do Urbanismo**

*“É garantida a participação aos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território “*

**Artigo 65º nº. 5º da Constituição da República Portuguesa**

#### **1-Consagração no Ordenamento Jurídico**

O Direito do Urbanismo contém normas directamente vinculativas para a Administração como para os particulares. As suas normas têm força vinculativa directa por estabelecerem de um modo concreto e preciso o destino e o regime do uso e transformação do solo.

O nº. 5 do artigo 65º da Constituição da República garante aos interessados a participação na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território<sup>135</sup>.

De acordo com o previsto na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo<sup>136</sup>, são instrumentos de desenvolvimento territorial o Programa Nacional da

---

<sup>135</sup> De acordo com a opinião do Prof. Fernando Alves Correia, Manual de Direito do Urbanismo, Vol. I, Almedina, 2001, págs. 108 e 109. “ O Direito de participação consagrado no nº. 5 do artigo 65º da Lei fundamental, é um direito de participação em sentido amplo, que abrange diferentes formas e níveis de intensidade de participação e diversos momentos, no contexto do procedimento administrativo de participação, um conjunto alargado de titulares do direito de participação e um conjunto de mecanismos de garantia da sua eficácia”.

<sup>136</sup> A Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo foi aprovada através da Lei nº. 380/99, de 22 de Setembro, e foi alterada pela Lei nº. 46/2009, de 20 de Fevereiro.

Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os planos sectoriais, os planos especiais de ordenamento do território e os planos regionais de ordenamento do território (PROT).

No âmbito municipal destaca-se os planos intermunicipais de ordenamento do território (PIMOT) e os planos municipais, que compreendem o plano director municipal, os planos de urbanização e os planos pormenor.

A participação assume um lugar de destaque no âmbito das Políticas de Ordenamento do Território e Urbanismo.

O artigo 5º da Lei de Bases consagrou o direito à Informação<sup>137</sup>.

Este direito à informação abrange a consulta do processo, a obtenção de cópias de actas de reuniões e certidões de instrumentos aprovados e a obtenção de informações sobre as disposições constantes de instrumentos de gestão territorial, condicionantes e servidões do solo.

O artigo 6º do diploma refere o direito à participação, ao possibilitar aos cidadãos e associações representativas o direito de participarem na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

O direito de participação compreende ainda a possibilidade de formulação de sugestões e pedidos de esclarecimentos no procedimento de elaboração, alteração, revisão e execução, bem como avaliação e intervenção na fase de discussão.

Nos planos municipais de ordenamento do território é referido que ao longo da elaboração destes planos, a Câmara Municipal deve facultar aos interessados todos os elementos relevantes, bem como formular sugestões à comissão de acompanhamento<sup>138</sup>.

Mas por vezes essa missão não é fácil porque a informação, por vezes, encontra-se dispersa, o que dificulta nalguns casos a sua imediata disponibilidade ao cidadão.

---

<sup>137</sup> Artigo 5º da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo: “ Todos os interessados têm direito a serem informados sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”.

<sup>138</sup> Artigo 77º do Decreto-Lei nº. 46/2009.

Concluído o período de acompanhamento, procede-se à fase da discussão pública podendo o cidadão apresentar sugestões, observações, pedidos de esclarecimentos.

Por vezes essa divulgação é ainda insuficiente, o que dificulta a participação.

É preciso melhorar a forma de divulgação da fase da discussão pública, através de diversos meios, inclusive atendimento presencial por técnicos do Município no esclarecimento de dúvidas e no auxílio na elaboração de sugestões.

Deverá existir maior transparência na divulgação da informação.

## ***2-Programa Nacional da Política de Ordenamento***

O Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (PNPOT) <sup>139</sup>consagrou como princípios constantes do artigo 3º, designadamente: a sustentabilidade, economia, coordenação, subsidiariedades, equidade, participação, responsabilidade, contratualização e a segurança jurídica.

Entre os princípios mais importantes do urbanismo destaca-se o princípio da participação.

A necessidade de participação dos particulares resulta da necessidade das decisões da Administração em matéria de urbanismo deverem ser ponderadas, tendo em conta os interesses públicos e privados.

A obrigatoriedade de ponderação dos interesses relevantes é um corolário do princípio da imparcialidade da Administração e um princípio democrático.

Da formulação do princípio da participação resulta o direito à informação e o direito à participação relativo a todos os momentos relevantes da vida dos planos: elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

No que concerne à informação, os particulares têm direito à informação tanto nos procedimentos de elaboração e alteração, bem como após a publicação dos instrumentos de gestão territorial.

---

<sup>139</sup> Aprovado pela Lei nº. 58/2007, de 4 de Setembro

No que respeita à participação, todos os instrumentos de gestão territorial estão submetidos a prévia apreciação pública.

Quanto aos momentos de participação dos particulares, prevê-se uma participação dos interessados ou do público em geral na fase de discussão pública, mas também é possível a participação dos interessados no início da sua elaboração ou seja, participação preventiva, ao invés da outra que é sucessiva.

O artigo 5º alínea f) da citada Lei relativo às orientações estratégicas de âmbito nacional e o programa das políticas, define como objectivos estratégicos: “ *Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e instituições*”.

Esse objectivo decompõe-se num conjunto variado de objectivos específicos, designadamente, o de promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial.

O PNPO apresenta como bases de uma educação urbana e ambiental, a informação, a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões com reflexos no território e no ambiente.

Partindo dos princípios da participação procedimental e da democracia participativa, o PNPO assume que o desenvolvimento sustentável dos territórios deve ser feito tendo por base a adopção de medidas participativas, assegurando a intervenção efectiva dos cidadãos nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

No entanto, em matéria de participação, julga-se que não foram realizados todos os esforços no sentido de reforçar essa participação.

Defendem-se mecanismos de concertação de interesses, e não somente uma mera participação audição, que é caracterizada pelo facto da Administração, antes de tomar uma decisão ter de consultar os administrados.

A participação concertada pressupõe um método de troca de pontos de vista e de negociação entre a Administração e os administrados, com vista a definir orientações e condutas futuras<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> “ A concertação aparece-nos como uma forma qualificada de participação, em que se exige que o

Só desta forma se conseguirá assegurar o objectivo de reforçar a cidadania activa e de melhorar a qualidade e eficiência dos instrumentos de planeamento.

## **Secção 2- Direito Europeu e Internacional**

*“...Todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, o dever, quer individualmente, quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras. Para poderem participar no processo de decisão, os cidadãos devem ter acesso à informação...”*

### **Convenção de Aarhus**

#### **1- Introdução**

O estudo objecto deste trabalho relaciona-se com a importância dos procedimentos administrativos na racionalização administrativa ambiental.

Ao incidir no ambiente, não podemos deixar de sublinhar a importância do direito internacional nesta matéria.

As normas e os princípios de direito internacional fazem parte integrante do direito

---

*diálogo se alargue à busca de soluções compromissórias e reciprocamente aceitáveis para todos os interessados.*

português. As normas referentes a convenções internacionais vigoram directamente na ordem interna, bem como as normas provenientes dos órgãos competentes dos organismos internacionais de que Portugal seja parte.

A evolução do Direito Comunitário do Ambiente tem sido dinâmica. Além da legislação ordinária, a eficácia da protecção do ambiente exige que seja uma organização internacional a estabelecer normas vinculativas para os Estados Membros. As preocupações com os problemas decorrentes da poluição justificaram a adopção de medidas de protecção do ambiente, designadamente através de convenções multilaterais e decisões dos órgãos competentes de organizações internacionais.

De acordo com a opinião da Prof. Alexandra Aragão, existem razões justificativas da importância do conhecimento do direito comunitário do ambiente<sup>141</sup>.

A referida professora salienta as características gerais do Direito Comunitário ao nível do Direito do Ambiente: “... além da aplicabilidade directa e do efeito directo, são ainda os efeitos “impulsionador” e acelerador do Direito Comunitário do Ambiente relativamente ao ordenamento jurídico nacional”<sup>142</sup>.

O Direito Comunitário dispõe de um aparelho específico de controlo da uniformidade da sua aplicação, sendo de realçar o artigo 10º do Tratado de Roma, pois o incumprimento dos Estados gera penalizações por parte da Comissão Europeia<sup>143</sup>.

Além desta questão, a incorrecta aplicação das normas comunitárias pode ser sindicada junto dos Tribunais Nacionais. Acresce ainda a possibilidade limitada de impugnação da validade das normas comunitárias junto ao Tribunal de Justiça.

As primeiras iniciativas internacionais a alertar a opinião pública europeia para os problemas ecológicos decorrentes do desenvolvimento económico, foram a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente celebrada em Estocolmo em Junho de 1972 e a Cimeira de Paris.

---

<sup>141</sup> Maria Alexandra Aragão, Direito Comunitário do Ambiente, Cadernos Cedoua, 2002, pág. 10.

<sup>142</sup> Maria Aragão, ob. cit. pág.10.

<sup>143</sup> A Comissão Europeia pode propor acções de incumprimento, nos termos previstos nos artigos 227º e 228º do Tratado de Roma.

A Conferência de Estocolm<sup>144</sup>o refere que “ o homem tem um direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem estar, cabendo-lhe o dever solene de proteger e promover o ambiente em prol das gerações actuais e vindouras”.

A Declaração de Estocolmo reforçou a perspectiva de protecção ambiental com base num desenvolvimento económico equilibrado “ A conservação da natureza, especialmente, da flora e da fauna silvestres, deve portanto assumir lugar importante no planeamento do desenvolvimento económico”<sup>145</sup> .

A Comunidade Europeia esteve presente na Conferência de Estocolmo e três meses depois, em Outubro de 1972 realizou-se em Paris uma reunião com os Chefes de Estado e do Governo dos Estados Membros da Comunidade Europeia onde formularam uma declaração.

Na Cimeira de Paris,<sup>146</sup> a Comunidade, através dos seus órgãos, adoptou medidas de protecção do ambiente, baseadas na regulação da concorrência das empresas ou na promoção da qualidade de vida dos cidadãos europeus.

No âmbito do Direito Comunitário é de destacar a Declaração Pública dos Chefes de Estado na Cimeira de Paris demonstrativa da preocupação pela protecção do meio ambiente e onde foi assumido o compromisso da elaboração de um Programa de Acção em Matéria de Ambiente.

A Declaração de Paris de Outubro de 1972 é apontada por muitos como o ponto de partida da política comunitária do ambiente, abrindo caminho a uma série de directivas relacionadas com conservação do meio natural.

Em matéria de Acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades, destacam-se acórdãos de 1979<sup>147</sup>- e 1985<sup>148</sup> .

---

<sup>144</sup> Artigo 1º da Declaração de Estocolmo.

<sup>145</sup> Princípio 4, 2º parte da Declaração de Estocolmo.

<sup>146</sup> Realizada em Outubro de 1972.

<sup>147</sup> Acórdão do TJCE, de 18 de Março de 1980, processo 91/79, in rec 1980-3, pp 1099 segs.

<sup>148</sup> Acórdão, do TJCE de 7 de Fevereiro de 1985, processo 240/83, in rec 1985-2, pp 538 segs.

Em Portugal, a força do direito comunitário é bastante significativa, basta ver as datas de início de vigência da maior parte dos diplomas, que são resultado da transposição de directivas.

O direito ambiental português é resultado do direito comunitário ambiental. A adesão de Portugal às Comunidades Europeias tem tido um efeito impulsionador do direito comunitário do ambiente, pois muitas das disposições nacionais de protecção do ambiente só surgiram e tiveram o seu conteúdo influenciado por disposições de direito comunitário do ambiente.

## **2- Tratados Comunitários**

A versão original do tratado de Roma não fazia qualquer referência aos problemas relacionados com a necessidade de preservação do ambiente que só começaram a ter relevo na década de 70 do séc. XX.

Só após a conferência de Estocolmo é que os responsáveis políticos quiseram manifestar a adesão à comunidade através de uma declaração.

No Tratado de Roma que em 1957, institui a Comunidade Económica Europeia não havia qualquer referência directa ao ambiente, que só surgiu mais tarde. Apesar das limitações, a Comunidade Europeia adaptou algumas medidas de protecção do ambiente, cujo fundamento resultou da interpretação do texto contido no Preâmbulo e no artigo 2º do Tratado de Roma relativo aos objectivos essenciais da Comunidade<sup>149</sup>.

A revisão do Tratado de Roma em 1986 pelo Acto Único Europeu, atribui pela primeira vez, competências em matéria de ambiente à Comunidade.

Em 1987, o Acto Único Europeu aditou o artigo 130º R ao Tratado de Roma (artigo

---

<sup>149</sup> De acordo com o previsto no artigo 2º do Tratado “ *A comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva da política económica dos Estados membros, um desenvolvimento harmonioso da actividade económica no seio da comunidade, uma expansão económica continua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível devido e relações mais estreitas entre os estados que a integram*”.

174º), conferindo competência em matéria de protecção do ambiente, reconhecendo a natureza transnacional dos fenómenos de degradação e a necessidade de medidas supranacionais de protecção do ambiente.

O artigo 130º R nº. 1 do Tratado definiu que: “*A acção da Comunidade em matéria do ambiente tem como objectivo preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente; a protecção da saúde das pessoas e a utilização prudente e racional dos recursos naturais*”.<sup>150</sup>

De acordo com a Prof. Alexandra Aragão, o primeiro objectivo corresponde a uma visão ecológica pura ou fundamentalista e define a protecção directa e indirecta da qualidade do ambiente, entendido como um fim em si mesmo. No segundo objectivo, considera-se o bem jurídico ambiente numa perspectiva mais antropocêntrica e conservadora. No terceiro objectivo defende-se a protecção não instrumentalizada dos recursos naturais. Podemos referir que este último objectivo foi o precursor da ideia de desenvolvimento sustentável, que veria a surgir seis anos mais tarde no nosso ordenamento jurídico<sup>151</sup>

### **a) Tratado de Amesterdão e de Nice**

O Tratado de Amesterdão deu mais um contributo para o reforço da legitimidade de actuação comunitária no plano da protecção ambiental.

As alterações introduzidas em 1997, pelo Tratado de Amesterdão, no Quadro da Política Comunitária do Ambiente não foram, no entanto, muito significativas.

Este Tratado procedeu à remuneração sequencial dos artigos do Tratado de Roma, atribuindo aos artigos 130º R, 130º S e 130º T, novos números, designadamente: 174º, 175º e 176º. Além desta alteração, foi incluído no Preâmbulo do Tratado da União Europeia, o conceito de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>150</sup> Artigo 130º R

*-Contribuir para a protecção da saúde das pessoas;*

*-Assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais*

<sup>151</sup> Vide Maria Aragão, ob. cit. pág. 17

No artigo 175º (anterior artigo 130º S) foi substituído o procedimento de cooperação institucional pelo procedimento de co-decisão.

A revisão do tratado de Amesterdão definiu a necessidade de elaboração de uma norma que consagraria o direito dos cidadãos a viverem num ambiente limpo e sadio.

O Tratado de Nice de 2001, manteve inalterada a Política Comunitária do Ambiente, apenas com uma alteração do artigo 175º nº. 2, relativo ao procedimento de deliberação que foi clarificado pela introdução de alíneas e, quanto à gestão de recursos hídricos, pelo aditamento de medidas que diziam respeito, directa ou indirectamente, à disponibilidade desses recursos.

Como referimos, a Política de Ambiente da Comunidade está prevista no Título XIX do Tratado da União Europeia em apenas três artigos. O artigo 174º (antigo 130º R) contém disposições de natureza substantiva: os objectivos da política de ambiente no nº. 1, os princípios gerais e fundamentos do direito comunitário do Ambiente no nº. 2 e os pressupostos no nº. 3 e nº. 4 que preveem a cooperação internacional no domínio do ambiente.

É de realçar o artigo 174º nº 2, que surgiu em 1986 como um aditamento do Acto único Europeu ao Tratado de Roma e já sofreu grandes alterações no seu conteúdo, pela revisão de Maastricht, em 1992<sup>152</sup>.

Posteriormente na redacção de 1992, foi acrescentado o princípio da precaução; e o da reparação na fonte passou a denominar-se princípio da correcção na fonte<sup>153</sup>.

O artigo 175º (antigo 130º S) contém disposições de natureza processual. E o artigo 176º (antigo 130º T) estabeleceu uma cláusula de “opting out” permitindo a um Estado membro criar ou manter, no seu território, medidas nacionais de protecção ambiental mais reforçadas do que as da própria Comunidade.

---

<sup>152</sup> Na redacção original, em 1986, referia que “ *Acção da Comunidade em matéria de ambiente fundamenta-se nos princípios da acção preventiva, da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, e no princípio do poluidor-pagador*”

<sup>153</sup> “*A política do Comunidade no domínio do ambiente (...) basear-se à nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e do poluidor-pagador*”.

Depois da revisão de 1992, denominou-se Política de Ambiente a antiga “acção” da Comunidade em matéria de ambiente e acrescentou mais um objectivo: “*a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente*”.

A inclusão deste objectivo reforçou a responsabilidade internacional da Comunidade, como sujeito de direito internacional na promoção e participação em iniciativas conjuntas de protecção do ambiente.

### **3- Programas de Acção**

#### **a) Quinto Programa de Acção**

O programa comunitário de acção em matéria de Ambiente estabeleceu as grandes linhas de orientação da política comunitária para um período relativamente amplo.

Destacam-se fundamentalmente seis programas comunitários, com especial ressalva para o 5º e 6º programa comunitário.

O quinto programa comunitário, adoptado em 1993<sup>154</sup> e constituiu a primeira grande tentativa de alargar a actuação comunitária, abrangendo não só o ambiente, mas também o desenvolvimento sustentável, procurando introduzi-lo nos vários sectores de protecção do ambiente da Comunidade Europeia.

O Quinto Programa da Comunidade Europeia de Política e de Acção em matéria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável refere que o sucesso da estratégia de desenvolvimento sustentável dependerá em grande medida das decisões que influenciem o público.

No que concerne à informação, o quinto programa salienta a necessidade de “uma estratégia global” para informar o grande público, os parceiros sociais e económicos, as autoridades regionais e locais e as organizações não governamentais dos sectores e das metas da política comunitária do ambiente e das respectivas responsabilidades.

---

<sup>154</sup> O Quinto Programa Comunitário foi revisto em 1998

No quinto programa comunitário, os principais temas foram a qualidade do ar, a protecção da natureza e biodiversidade, a gestão de recursos hídricos, o ambiente urbano, as zonas costeiras, a gestão de resíduos e a gestão de riscos e acidentes.

Os sectores – alvo eram a indústria, a energia, os transportes, a agricultura e o turismo, enquanto se reconhecia um papel relevante às autoridades públicas, às empresas públicas e privadas e ao público em geral, como agentes das mudanças necessárias.

## **b) Sexto Programa de Acção**

Em 24 de Janeiro de 2001, foi apresentada pela Comissão Europeia, a proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho do Ambiente 2010, que consistiu no Sexto Programa da Acção da Comunidade Europeia, em matéria de ambiente, para vigorar até ao ano de 2010.

Os grandes temas deste programa foram a promoção de uma abordagem estratégica; a reversão dos fenómenos que contribuam para o efeito de estufa; a protecção da natureza e da biodiversidade lutando contra a poluição e erosão dos solos e promovendo o equilíbrio dos ecossistemas; a protecção da saúde humana; a utilização sustentável de recursos naturais e a gestão de resíduos, pela dissociação entre o nível de utilização de recursos e o crescimento económico.

No que concerne à responsabilidade internacional da União Europeia, os desafios definem-se como a integração do ambiente nos domínios económico e social, promovendo o equilíbrio entre transportes públicos e privados, um desenvolvimento urbano planeado, uma sensibilização ambiental de toda a população da Europa com o objectivo de promover a realização de um desenvolvimento económico sustentável.

## **4- Tratado de Lisboa**

O Tratado de Lisboa, alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a

Comunidade Europeia.<sup>155</sup>

Este Tratado sobre a Fundação da União Europeia corresponde ao antigo Tratado das Instituições da Comunidade Europeia, originalmente assinado em Roma, em 25 de Março de 1957, com a designação “*Tratado Instituidor da Comunidade Económica Europeia*”<sup>156</sup>.

O artigo 191º (ex-artigo 174º da TCE) estabeleceu que a Política da União Europeia no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

- preservação, protecção e melhoria da qualidade do ambiente;
- protecção da saúde das pessoas;
- utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e designadamente a combater as alterações climáticas.

O Novo Tratado de Lisboa consagrou novos direitos de participação dos cidadãos. E estabeleceu no nº. 3 do artigo 3º, a importância do desenvolvimento sustentável<sup>157</sup>.

O direito de participação na vida democrática da União está presente no artigo 10º nº. 3 do Tratado<sup>158</sup> “

A disposição constante do artigo 11º nº. 1 consagra que “ *As instituições recomendam*

---

<sup>155</sup> O Tratado de Lisboa foi assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007, publicado no Jornal Oficial de 9 de Maio de 2008 e entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

<sup>156</sup> Vide José Caramelo Gomes, Tratado de Lisboa, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, pág. 113.

<sup>157</sup> Artigo 3º nº. 3: “... a União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, mercado altamente competitivo que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente...”.

<sup>158</sup> *Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível*’.

*os meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressão e partilhar publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios da União Europeia”.*

Segundo o artigo 11º do Tratado de Lisboa, as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da UE em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável é um dos principais objectivos da UE orientando a política de coesão, que constitui a principal fonte de financiamento da União Europeia para projectos ambientais.

As condições e procedimentos para a apresentação de uma iniciativa de cidadania, a aceção do artigo 11º da TUE estão previstos no artigo 24º da TFUE.

Este tratado alterou o tratado de MAASTRICHT e o Tratado que instituiu Comunidade Europeia, sendo um tratado modificativo dos textos actuais que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009

A União Europeia introduz neste tratado novas medidas destinadas a resolver os problemas que afectam a qualidade de vida dos cidadãos europeus.

Mas a génese dos problemas ambientais encontra-se numa deficiente percepção da natureza<sup>159</sup>.

### **5-Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**

A Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais da União Europeia foi efectuada em Nice em 7 de Dezembro de 2000 e publicado no JOCE em 18 de Dezembro de 2000.

---

<sup>159</sup> Cfr Paulo Magalhães, O Condomínio Terra: Das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta, Almedina, Coimbra, pág. 13.

A Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia foi proclamada em Estrasburgo a 12 de Dezembro de 2007 pelos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

No preâmbulo é referido o seguinte: “*o gozo destes direitos implica responsabilidades e deveres, tanto para as outras pessoas individualmente consideradas como para a comunidade humana e gerações futuras*”

Da Carta dos Direitos Fundamentais retira-se a conclusão que a protecção do ambiente é uma preocupação assumida pela comunidade, quer perante os estados membros, quer perante a comunidade internacional.

O gozo destes direitos fundamentais implica responsabilidade e deveres, tanto para com as pessoas individualmente consideradas como para com a comunidade humana e gerações futuras.

A CDFUE consagrou no artigo 41º “ O Direito a uma Boa Administração” ao referir que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

Este direito irá ser objecto de análise no capítulo III da segunda parte do estudo.

O artigo 37º da Carta, estabelece a Protecção do Ambiente<sup>160</sup> e o artigo 42º estabelece o direito de acesso aos documentos<sup>161</sup>.

## **6-A Consagração da Participação a Nível Comunitário**

O Direito de Participação tem acompanhamento comunitário desde 1992.

---

<sup>160</sup> “ *Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável*”.

<sup>161</sup> Artigo 42º da CDFUE: “ Qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado membro, tem direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”.

A Convenção de Espoo 1991, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas 1992 e a Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais 1992, já previam a participação do público em algumas fases do processo de tomada de decisões.

A participação pública no processo de tomada de decisão também foi visada na convenção de Espoo. Na maioria dos países industrializados a participação do público e das comunidades locais no processo de decisão ajuda a construir confiança no processo reduzindo o risco de entraves, com base no síndrome “*não no meu jardim*” (NIMBY)<sup>162</sup>.

A Conferência das Nações Unidas Sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD) realizada em Junho de 1992, no Rio de Janeiro, aprovou a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.

A Cimeira do Rio realizada no âmbito da ONU teve por missão a elaboração e ratificação de um conjunto de instrumentos internacionais de protecção sectorial do ambiente<sup>163</sup>.

O princípio 10<sup>o</sup> proclama a necessidade de participação dos cidadãos em questões ambientais<sup>164</sup>.

Em 1992, vinte anos depois da primeira Conferencia do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, instituiu-se no artigo 21<sup>o</sup> da Declaração Universal dos Direitos do Homem o seguinte: “*Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos*”.

---

<sup>162</sup> NIMBY- Not in My Back Yard

<sup>163</sup> O artigo 2<sup>o</sup> da Declaração do Rio reconhece aos Estados o direito de explorar os seus recursos de acordo com a sua política ambiental.

<sup>164</sup> Princípio 10<sup>o</sup> da Conferência do Rio de Janeiro: “As questões ambientais serão melhor tratadas com a participação ao nível apropriado de todos os cidadãos implicados. Ao nível nacional todos os indivíduos deverão ter acesso à informação relativa ao ambiente, incluindo informações sobre produtos e actividades perigosas nas suas comunidades, bem como a oportunidade de participar no processo de tomada de decisão. Os Estados devem facilitar e incentivar a consciencialização e a participação do público, disponibilizando amplamente a informação. Deve garantir-se um acesso efectivo aos processos judiciais e administrativos incluindo os de recuperação e de reparação”.

Este artigo reúne um conjunto de direitos de participação política da maior dimensão: o direito à participação na vida pública, o direito de acesso a cargos públicos e o direito de sufrágio.

### **a) Convenção de Aarhus**

Em geral, Portugal tem uma legislação actualizada e vasta assegurando o acesso e a liberdade de informação e participação. A grande dificuldade reside na observância de alguns destes direitos pela Administração Pública e ausência de fiscalização.

No que diz respeito ao acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental, os textos legais em vigor garantem estes direitos a todos os cidadãos num enquadramento mais abrangente do que o existente em vários países europeus. A diferença regista-se ao nível do acesso à justiça uma vez que a legislação portuguesa concede o direito a cada cidadão de agir em nome do interesse comum.

O Governo Português é signatário de parte substancial dos acordos e compromissos internacionais, nomeadamente da Convenção de Aarhus, na qual assume o compromisso de assegurar ao cidadão o acesso à informação, à participação e à Justiça em matéria de ambiente<sup>165</sup>.

O direito de participação dos cidadãos, o seu acesso à informação e à justiça em matéria ambiental já se encontrava expresso no princípio 10º da Declaração do Rio e instituído pela Convenção de Aarhus.

A Convenção de Aarhus – Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação do Público no Processo de tomada de decisões e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente<sup>166</sup>, representou um instrumento muito importante da consagração da participação no processo de tomada de decisão em matéria ambiental.

No preâmbulo da referida Convenção, reconhece-se que todos os indivíduos têm o

---

<sup>165</sup> A Convenção de Aarhus foi assinada em 25 de Junho de 1998 e transposta para o ordenamento jurídico nacional em 25 de Fevereiro de 2003.

<sup>166</sup> A Convenção de AARHUS foi assinada pela Comunidade em 25 de Junho de 1998

direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem estar, o dever, quer individualmente, quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras.

Para poderem participar no processo de decisão, os cidadãos devem ter acesso à informação. Reconhece-se desta forma que o acesso à informação e participação pública na tomada de decisão aumenta a qualidade das decisões e reforça a sua aplicação<sup>167</sup>.

Essa participação aumenta e contribui para uma maior transparência no processo de tomada de decisões.

Destacam-se algumas disposições da Convenção:

O artigo 1º da citada Convenção dispõe que para garantir o direito de todos os indivíduos, gerações presentes e futuras a um ambiente sadio, cada Parte da Convenção deve garantir a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente.

O artigo 4º da Convenção estipula o Acesso à Informação Ambiental pelas autoridades públicas<sup>168</sup>.

O artigo 6º da citada Convenção consagra o Direito de Participação do Público nas decisões referentes a Actividades Específicas, estipulando no nº. 2 que: *“O público envolvido será informado de forma adequada, atempada e efectiva, na fase inicial de um processo de tomada de decisões em matéria ambiental, através de aviso público ou individualmente...”*.

O artigo 7º da citada Convenção estipula ainda a Participação do Público em Planos, Programas e Acções em Matéria de Ambiente. E o artigo 8º estabeleceu o Direito da Participação do Público durante a Preparação de Regulamentos de Execução e/ou de

---

<sup>167</sup> *“...Contribui para a sensibilização do público para as questões ambientais e dá-lhe a possibilidade de manifestar as suas preocupações e permite às autoridades públicas ter em conta essas preocupações”*.

<sup>168</sup> Artigo 4º da Convenção: *“ Cada Parte assegurará que, em resposta a um pedido de informação ambiental, as autoridades públicas coloquem à disposição do público tal informação, de acordo com o disposto no presente artigo e em conformidade com o disposto na legislação nacional, incluindo, quando solicitadas e sem prejuízo do disposto na alínea b), cópias da documentação que contém a informação solicitada: a) Sem que seja necessário declarar um interesse na questão...”*.

Instrumentos Normativos Juridicamente Vinculativos Directamente Aplicáveis<sup>169</sup>.

A convenção de Aarhus contribuiu para proteger o direito de cada individuo e das gerações presentes e futuras a viver num ambiente que preserve a sua saúde e bem estar e foi um marco para os processos de participação pública propondo que sejam realizadas intervenções em 3 domínios: desenvolvimento do acesso público à informação na posse de autoridades públicas, favorecimento da participação pública, em tomadas de decisões com impactes sobre o ambiente e alargamento do acesso à justiça.

## **b) Directiva nº 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**

A referida Directiva estabeleceu a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente<sup>170</sup>.

A presente Directiva teve como objectivo contribuir para a implementação das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Artigo 8º da Convenção: *“Cada Parte deve envidar todos os esforços para promover a participação efectiva do público numa fase apropriada e enquanto as opções se encontrarem em aberto, durante a preparação, pelas autoridades públicas, de regulamentos de execução e de outras regras juridicamente vinculativas directamente aplicáveis que possam ter um efeito significativo no ambiente...”*.

<sup>170</sup> Esta Directiva altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho.

<sup>171</sup> “ a) *Prevendo a participação do público na elaboração de determinados planos e programas relativos ao ambiente;*

*B )Melhorando a participação do público e prevendo disposições sobre o acesso à justiça no âmbito das Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho”.*

**c) Directiva nº. 90/313/CEE**

Por último não podemos deixar de sublinhar a relevância, em matéria de acesso à informação, da Directiva que o Conselho das Comunidades Europeias adoptou em 7 de Junho de 1990, que regula o acesso à informação em matéria de ambiente cuja transposição para o ordenamento jurídico interno foi efectuada através da Lei nº. 65/93, de 26 de Agosto.

## CAPÍTULO III

### O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA E OS SEUS PRINCÍPIOS

*“O direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,*

*O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,*

*A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões”.*

#### Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

#### **Secção 1-Direito à Boa Administração**

##### **1-Introdução**

O Dever da Boa Administração significa o dever da “Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível”<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Almedina, pág. 46.

A actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer de forma eficiente o interesse público.

O Direito à boa administração é um dever jurídico mas não comporta uma protecção jurisdicional.

Os cidadãos europeus têm direito à tomada de decisões imparciais, justas e que sejam tomadas num prazo razoável pelos órgãos da União.

Este direito compreende ainda o direito de acesso aos processos que sejam interessados, o direito à audiência prévia, bem como o direito à fundamentação de decisões tomadas no âmbito de um procedimento administrativo.

Esses direitos estão presentes no artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e fazem parte do Direito à Boa Administração<sup>173</sup>.

Segundo o Prof. Gomes Canotilho “ *A elaboração de uma carta europeia de direitos fundamentais pretende recortar um conjunto de direitos juridicamente vinculativos das instituições da União Europeia. O seu primeiro objectivo, é assim, a positivação de direitos através da sua incorporação jurídica no ordenamento da União. Em segundo*

---

<sup>173</sup> Artigo 41º da CDFUE “ Direito a uma Boa Administração”:

1-Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2-Este Direito compreende, nomeadamente:

-o direito de qualquer pessoa ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,

-o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,

- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3-Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas Instituições, ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados Membros.

4-Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua”.

*lugar, pretende-se positivar os direitos conferindo-lhes um valor de Fundamental Rights e atribuindo-lhes uma hierarquia materialmente superior no quadro das fontes de direito da União Europeia. Significa isto a fundamentalização formal e material desses direitos...*<sup>174</sup>

A boa administração deve ser entendida como “bem administrar”, com o intuito de vincular a Administração ao Direito. Este princípio não confere direitos por si só, mas como complemento e reforço de medidas constantes dos outros tratados, como sejam o dever de fundamentação ou o direito de defesa ou duração razoável do procedimento.

O trabalho realizado e coordenado pelo Dr. Fausto Quadros contempla no projecto de revisão do Código de Procedimento Administrativo, o direito à boa Administração que vincula os cidadãos e a Administração.

O Projecto de revisão começou por incluir no Código o princípio da Boa Administração, de acordo com as sugestões da doutrina. Integrou nesse princípio os princípios constitucionais da eficiência, da aproximação dos serviços das populações e da desburocratização.

O artigo 5º do Projecto refere como princípio da Boa Administração, que a Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade<sup>175</sup>.

A boa administração reforça a importância do procedimento administrativo, com destaque para as decisões administrativas que não devem ser discricionárias. E está associada à transparência e qualidade da actividade administrativa.

É um princípio de conteúdo variável que pode influenciar o procedimento administrativo ao permitir um controle “ex ante” da decisão administrativa.

Este direito reconhece a importância da participação, porque essa participação permite uma decisão mais justa, transparente, objectiva, racional, imparcial e fundamentada.

O direito à boa administração ambiental e urbanística obedece a diversos princípios

---

<sup>174</sup> Vide J. J Gomes Canotilho, *Compreensão Jurídico-Política da Carta, in Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, Coimbra Editora, pág. 13.*

<sup>175</sup> Artigo 5º n.º 2 do Projecto: “ Para os efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e por forma não burocratizada”.

jurídicos.

O direito do ambiente como disciplina jurídica autónoma caracteriza-se pela automatização dos seus princípios, que são vinculativos por todas as entidades públicas e privadas. Estes princípios assumem destaque na interpretação da lei ambiental e nas lacunas existentes

Os principais princípios do direito do ambiente são o da participação e da informação.

A participação relevante é a que é efectuada em procedimentos administrativos relativos a questões directas ou indirectamente ligadas ao ambiente, como os casos apresentados no I capítulo demonstraram.

No nosso ordenamento jurídico existe uma grande abertura para os cidadãos, individualmente considerados e associações participarem, o que é revelador da fundamental ligação entre o direito administrativo e a tutela do ambiente.

Os princípios fundamentais do direito do ambiente constituem a prova da forte ligação ao direito administrativo. As normas reguladoras do procedimento administrativo são essenciais para o direito do ambiente, porque é através dessas normas que se define quem pode participar e põe em evidência que os interesses ambientais podem ser afectados por decisões da administração.

O direito à boa administração está presente também em matérias de índole urbanístico.

Neste direito, além dos princípios da informação e participação, é relevante que se incluam também os princípios da transparência, da proporcionalidade e justiça e controlo na actuação da Administração em matéria ambiental e urbanística.

Estes princípios que se traduzem em direitos são fundamentais na delimitação da actuação da administração.

O direito à informação é fundamental para se obter uma participação esclarecida. Hoje, os cidadãos têm legitimado o direito de acesso ao expediente administrativo de forma a conhecer determinada posição ou decisão por parte da administração.

O princípio da participação constitui um dos momentos fundamentais da transformação da anterior administração fechada e autoritária na nova administração contemporânea, aberta e participada.

A participação do cidadão é dos aspectos mais significativos do procedimento administrativo, na formação das decisões que lhes disserem respeito, através da audiência.

Este direito de ser ouvido antes de ser tomada qualquer decisão que o afecte, faz parte do direito à boa Administração ambiental e urbanística. Este direito à audição é um direito directamente relacionado com o princípio da justiça e contribui para o objectivo de melhorar a própria administração pública e a tomada de uma decisão mais justa.

A audiência constitui um direito vital para a realização do próprio Estado de Direito.

É de sublinhar que estes princípios estão relacionados entre si.

O princípio da transparência está relacionado com o princípio da justiça, da proporcionalidade, da participação e da prossecução do interesse público. A Administração deve actuar com transparência na formação da vontade e no fim que prossegue e essa transparência está também relacionada com o dever de fundamentar a decisão.

O princípio da proporcionalidade constitui outros dos princípios do direito à boa administração e significa um limite à discricionariedade da Administração e à proibição de excesso.

A Administração na sua actuação, perante os interesses em causa, deve limitar a sua decisão e efectuar, uma ponderação justa e adequada de todas as questões, para melhor decidir.

O princípio da justiça constitui outro dos princípios do direito à boa administração. Qualquer decisão da Administração está subordinada à justiça, pelo que este é um princípio basilar e fundamental.

Por último, o princípio do controlo está relacionado com o direito à boa administração, na medida em que esta na sua actuação deve evitar a utilização indevida dos recursos públicos, devendo fazer uma actuação rigorosa na gestão dos mesmos.

A Administração está sujeita na sua actuação ao controle do cidadão e dos Tribunais.

## **Secção 2-Princípios da Boa Administração**

### **1-Direito à Informação**

*“O acesso e a divulgação da informação são condições essenciais para uma participação activa e consequente do cidadão na gestão do ambiente”.*

**Maria Adília Lopes**

**Paula Gaspar**

#### **a) Consagração Legal do Direito à Informação**

##### **i) Consagração na Constituição da República Portuguesa e na Lei de Acesso aos Documentos da Administração**

A importância da informação a propósito da actividade administrativa já havia sido reconhecida no século XVIII, designadamente, no artigo 15º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A Constituição da República não consagra expressamente o direito à informação sobre ambiente, mas esse direito resulta da norma constante do famoso artigo 66º.

O direito de informação foi também consagrado no artigo 20º da CRP que consagra o acesso ao direito e aos tribunais, o que implica a garantia para o cidadão, de que o Estado assegura, para além do acesso à justiça, a informação e consulta jurídicas.

Por sua vez à liberdade de expressão e informação garantidas pelo artigo 37º da Lei Suprema, corresponde ao direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações.

O nosso legislador consagra o direito à informação administrativa nos nºs 1 e 2 do artigo 268º da CRP, onde estão presentes os direitos e garantias dos administrados. De acordo com o nº. 1 do artigo 268º da CRP, atribui-se ao cidadão o direito de ser informado pela Administração sempre que o requeira sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. O nº. 2 do citado artigo garante o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos.

O conselho das Comunidades Europeias adoptou em 7 de Junho de 1990<sup>176</sup>, uma Directiva que regula o acesso à informação em matéria de ambiente cuja transposição para o ordenamento jurídico interno foi efectuada através da Lei nº. 65/93, de 26 de Agosto.

A referida directiva comunitária pretende assegurar a liberdade de acesso às informações relativas ao ambiente, detidas pelas autoridades públicas e melhorar a divulgação da informação por iniciativa da Administração.

No desenvolvimento do princípio do direito à informação, a Lei nº. 65/93, regulou o Acesso dos Cidadãos aos Documentos da Administração.

A propósito do envolvimento do público na tomada de decisões com incidência ambiental, Scovazzi refere o seguinte: “ *O conceito de participação do público comporta alguns elementos substanciais irrenunciáveis: que o público conheça os dados da situação (direito à informação); que possa exprimir a sua opinião (direito a ser ouvido); que tal opinião seja tida em consideração pelo órgão decisor (direito a ser tido em consideração); que o público conheça o teor da decisão e os motivos que a determinaram (uma vez mais, direito à informação)*<sup>177</sup>.

---

<sup>176</sup> Directiva nº. 90/313/CEE.

<sup>177</sup> Tullio Scovazzi, La Partecipazione Del Pubblico Alle Decisioni Sui Progetti Che Incidano Sull Ambiente, in Rivista Giuridica delle Ambinete, 1989/3, pp 485.

A Administração Pública deve assegurar a todos o direito à informação através do acesso aos documentos administrativos, de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade<sup>178</sup>.

Este direito é garantido a todos os cidadãos<sup>179</sup>, sem que tenham de invocar interesse pessoal e directo<sup>180</sup>, com excepção do acesso aos documentos nominativos que contém dados pessoais.

De acordo com Raquel Carvalho “...O legislador intercalou disposições normativas relativas a situações de limitação de acesso a documentos (segurança interna e externa e segredo de justiça – cfr.. o disposto nos artigos 5º. 6º), com a disposição relativa à situação genérica de acesso (embora na perspectiva de que não se tratem de documentos sujeitos à limitação da reserva da intimidade da vida privada -cfr. o disposto no artigo 7º) para, no normativo seguinte, se debruçar detalhadamente à terceira limitação enunciada constitucionalmente - a reserva da intimidade da vida privada”<sup>181</sup>.

Outra disposição limitativa de acesso pleno consta no artigo 10º da citada Lei e é relativa ao segredo comercial, industrial, protecção da concorrência e propriedade intelectual.

O artigo 12º da Lei de acesso refere a forma de acesso aos documentos da Administração, que podem ser através da consulta<sup>182</sup> gratuita<sup>183</sup>, reprodução por fotocópia<sup>184</sup> e passagem de certidão pelos serviços da Administração, que também foram consagrados no CPA, como iremos verificar.

---

<sup>178</sup> Artigo 1º da Lei de Acesso aos Documentos da Administração.

<sup>179</sup> Raquel Carvalho, ob. cit, pág. 36 “ O acesso a documentos não nominativos há de ser livre e sem necessidade de invocação de qualquer interesse específico como prescrevem as orientações comunitárias e europeias”.

<sup>180</sup> Artigo 7º da Lei nº. 65/93, de 26 de Agosto.

<sup>181</sup> Raquel Carvalho, Lei de Acesso aos Documentos da Administração, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000, pág. 15.

<sup>182</sup> Parecer nº.47/96, de 4 de Julho da CADA.

<sup>183</sup> Artigo 12º da Lei 65/93 de 26 de Agosto.

<sup>184</sup> Parecer nº. 29(96, de 2 de Maio da CADA.

A violação do direito à informação poderá determinar à instauração de uma queixa à CADA<sup>185 186</sup>.

A decisão ou falta dela pode ser impugnada nos Tribunais<sup>187</sup> Administrativos<sup>188</sup>.

## ii) Convenção de Aarhus

Nesta matéria cumpre distinguir, em sede do direito de acesso à informação ambiental, a Convenção de Aarhus, de 1998<sup>189</sup>.

Esta Convenção elevou a participação e informação pública a elemento fundamental da democracia ambiental e “...atribuiu ao particular um papel central no processo decisional em matéria ambiental...”<sup>190</sup>.

Esta convenção está na base da Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro. A transposição desta Directiva levou Portugal a aprovar a Lei 19/2004, de 12 de Junho.<sup>191</sup>

O cidadão para participar deve ter informação adequada e esclarecida e o acesso e a

---

<sup>185</sup> De acordo com o artigo 16º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, o interessado pode dirigir à Comissão de Acesso aos documentos administrativos, no prazo de 20 dias, queixa contra o indeferimento expresso, a falta de decisão ou decisão limitadora do exercício do direito de acesso.

<sup>186</sup> CADA- Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

<sup>187</sup> Ac. STA de 6/7/93.

Ac. STA de 27/1/94.

Ac. STA de 24/2/94.

<sup>188</sup> Aplicando-se as regras da intimação para consulta de documentos ou passagem de certidões.

<sup>189</sup> Ratificada pela Assembleia da República em 2003 e constante da Resolução da Assembleia da República nº. 11/2003, in DR I de 25 de Fevereiro de 2003.

<sup>190</sup> Cristiana Maria Cardoso Lopes, “ A Legitimação Participativa de uma Decisão Ambientalmente Responsável”, Cadernos CEDOUA, pág. 127.

<sup>191</sup> A Lei nº. 19/2004, de 12 de Julho, aprovou o Regime de Acesso à Informação Ambiental.

divulgação da informação são condições essenciais para uma participação do cidadão na gestão do ambiente.

A informação deve estar disponível e deve ser tratada de forma adequada e atempada pela Administração.

A necessidade de promover a cidadania ambiental implica que as autoridades públicas cumpram as tarefas de divulgação da informação (sempre que possível por meios electrónicos).

### **iii) Consagração no CPA**

É de reconhecer a importância da informação que está consagrada também nos artigos 7º, 61º e seguintes do CPA<sup>192</sup><sup>193</sup>.

*O Artigo 7º do CPA estabeleceu o Princípio da Colaboração da Administração com os particulares. Dispõe o nº. 2 do CPA que “ A Administração Pública é responsável pelas informações prestadas por escrito aos particulares, ainda que não obrigatórias”.*

O referido artigo estabelece o fundamento primário do “direito à informação”, consagrado também nos artigos 61º a 65º do CPA e cria condições para uma efetiva participação no exercício da função administrativa.

O acesso à informação pode visar em dois planos distintos: o do controlo e o da participação no desempenho da função administrativa.

O dever de informação corresponde a um direito dos particulares, de acordo com o previsto nos citados artigos e nessa sequência as informações são de prestação obrigatória.

Os artigos 61º a 65º do CPA concretizam e conferem operatividade procedimental a princípios constitucionais em matéria de informação dos administrados.

---

<sup>192</sup> A Directiva Comunitária nº. 90/313/CEE de 7 de Junho regula a “Liberdade de Acesso e Divulgação da Informação relativa ao Ambiente.”

Os preceitos legais consagram a responsabilidade conexa com o dever geral de informação da Administração aos particulares, estabelecendo-se o princípio de que a Administração Pública é responsável pelas informações prestadas. Desde modo regulam-se, portanto, as consequências de toda e qualquer informação que a Administração preste a particulares; logo, também, das próprias informações procedimentais.

A Administração responde civilmente pelas informações errôneas prestadas aos particulares, mesmo que não estivesse obrigada a fazê-lo, constituindo-se na obrigação de ressarcir os danos que culposamente provoque<sup>194</sup>.

Este princípio/direito à informação é um dos corolários do direito à boa administração, que estipula que os cidadãos têm direito à reparação dos danos causados pelas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.

Outro requisito da responsabilidade administrativa é o de que a informação seja prestada pelo órgão com competência específica para o efeito ou pelo órgão que tem competência na respectiva matéria.

O artigo 268º nº. 1 da CRP e o artigo 61º nº. 1 do CPA estabelecem o direito de informação sobre o andamento do procedimento e sobre as resoluções definitivas que nele forem tomadas e definem que esse direito se exerce não apenas em relação à decisão ou conclusão do procedimento, mas também ao seu decurso e ao seu andamento.

O direito à informação procedimental é conferido às pessoas directamente interessadas no procedimento, que são todas as pessoas cuja esfera jurídica resulta alterada pela própria instauração do procedimento ou aquelas que sejam beneficiadas ou desfavorecidas pela respectiva decisão final.

O direito de informação exerce-se mediante requerimento escrito dirigido à Administração. E as informações devem estar prontas, para entrega ou envio, no prazo de 10 dias.

---

<sup>194</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim, *Código de Procedimento Administrativo, Comentado*, 2ª. Edição, Almedina, 1999, pág. 119.

As formas típicas previstas na Lei de prestação da informação são, como foi referido anteriormente, a consulta do processo e a passagem de certidões<sup>195</sup>.

Além das informações requeridas e obtidas nos termos previstos no n.º 2 do artigo 61º do CPA, os interessados tem a sua disposição dois instrumentos mais formais de protecção do seu interesse: a consulta do próprio processo e a certificação dos documentos que o integram.

A proibição de consulta procedimental dos procedimentos administrativos não se aplica a documentos que possuam ou revelem segredos comerciais, industriais ou autorais ou profissionais.

Mas na consulta devem ser respeitados os interesses da reserva constitucional da intimidade das pessoas<sup>196</sup>.

O artigo 63º do CPA refere-se a certidões independentes de despacho. As certidões em matéria de informação procedimental não se limitam a transcrições ou reproduções de documentos originais, mas também “*declarações autenticadas*” sobre factos e situações respeitantes ao andamento e estado do procedimento.

O artigo 64º do CPA refere-se à Extensão do Direito de Informação<sup>197</sup>.

Neste preceito trata-se de informação prestada no âmbito de um procedimento, estendendo-se a pessoas que não têm nele a qualidade de interessados e não tinham o direito de se informar, de consultar e de obter certidões de processos. O direito é assim reconhecido a esses que possuam um interesse específico na informação pedida e comprovem documentalmente a existência desse interesse.

---

<sup>195</sup> De acordo com o previsto nos artigos 61º, 62º e 63º do CPA.

<sup>196</sup> Previstos no n.º 2 do artigo 62º da CPA.

*O direito de consulta não pode ser exercido sempre a todo o momento ou em qualquer fase do procedimento, mas nessas situações tem de ser invocada a circunstância e o prazo da interdição.*

<sup>197</sup> “ Os direitos reconhecidos nos artigos 61º a 63º do CPA são extensivos a quaisquer pessoas que provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam”.

O artigo 65º do CPA consagrou o Princípio <sup>198</sup> da Administração Aberta <sup>199</sup>.

O direito à informação é o grau zero da participação. Deve existir articulação entre a participação procedimental e o acesso à informação. É relevante a especial ligação da participação com a informação, pois não pode existir uma correcta participação sem uma informação esclarecida.

O direito à informação em matéria ambiental significa uma liberdade fundamental para o indivíduo. No mundo jurídico é fundamental a informação.

Este direito à informação abrange toda e qualquer fase do procedimento administrativo.

A recusa da prestação da informação deve ser fundamentada em razões de facto e de direito que sustentam o juízo sobre a falta de interesse na informação ou na falta de prova documental sobre ele. A recusa por parte da administração poderá originar direito de indemnização e responsabilidade civil pelos danos causados.

O cidadão dispõe de um meio poderoso de intervenção junto da Administração Pública, no sentido de defesa dos interesses legalmente protegidos dos particulares. Podemos dizer com clareza que existe um verdadeiro direito de acesso dos particulares ao expediente administrativo. A Administração é responsável pela recusa de informação ou pelo fornecimento de informação errada, que acarrete prejuízos para o particular.

O cidadão dispõe de garantias constitucionalmente consagradas e de um verdadeiro direito a uma informação objectiva. A informação diz respeito a actos e factos que formam a tramitação do procedimento administrativo e pretende garantir ao particular o conhecimento de determinada posição ou decisão da Administração.

---

<sup>198</sup> Raquel Carvalho, Lei de Acesso aos Documentos da Administração, Publicações Universidade Católica Porto, pág. 11.. “Nesta formulação encontramos uma dimensão institucional e organizatória que está intimamente ligada aos princípios da transparência e da publicidade. Contudo e simultaneamente, existe uma dimensão subjectiva de aceder à *res publica*”.

<sup>199</sup> Que reproduziu na íntegra o artigo 268 n.º. 2 da CRP.

Os direitos de acesso à informação estão consagrados na Lei, mas é fundamental alargar o leque de informação que está à disposição dos cidadãos, particularmente no que diz respeito a informação relativa a actividades de natureza privada.

A informação disponibilizada deverá ser também clara e transparente.

## **2- Direito à Participação**

*“A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos, liberdades fundamentais...visando a realização da democracia económica, social, cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”*

**Artigo 2º. da Constituição da República Portuguesa**

## **a) Abordagem Genérica**

A ideia de participação tem plurisignificados<sup>200</sup>, o que traduz a riqueza semântica do conceito de participação e o seu importante significado em sede de direitos fundamentais.

O reforço do poder do Estado que caracterizou a segunda metade do século XX, com a generalização do Estado Social de Direito provocou um aumento assinalável do aparelho administrativo do Estado e na prática uma distância cada vez maior entre a Administração, seus órgãos e os administrados.

A administração pública burocrática vigorou no nosso país durante muitos anos até ao 25 de Abril e a decisão da administração era tomada de forma “quase” isolada. Com a Revolução de Abril e a Constituição da República Portuguesa de 1976 foram consagrados diversos direitos ao nível social, cultural, de cidadania e de participação.

Um dos direitos mais importantes para os cidadãos foi o direito de participação no próprio processo de decisão da Administração Pública.

A decisão deixou de ser um monopólio do Estado, sendo o cidadão parte do processo e sujeito dessa decisão.

No entanto, os cidadãos apresentam uma grande diversidade de valores e atitudes e de organização. Sublinha-se o papel das organizações da sociedade civil que constituem pólos de debate porque estão melhor preparados e permitem um maior amadurecimento do tecido social em redor das questões do ambiente e urbanismo, contribuindo para o enriquecimento do processo de decisão.

Nas decisões com impactes ambientais, a participação dos particulares pode chamar a atenção para interesses que doutra forma não seriam sequer considerados pela Administração.

A democracia participativa constitui uma forma de controlo do executivo pelos

---

<sup>200</sup>Dicionário Porto Editora: Participar significa essencialmente tomar parte (em alguma coisa), fazer saber, anunciar, comunicar, entrar em contacto.

cidadãos e verdadeira participação no exercício do poder executivo.

O princípio da participação constitui, de acordo com o Prof. Rui Machete, um dos momentos fundamentais da transformação da Administração contemporânea em relação à Administração autoritária e fechada.

A participação dos interessados na “*formação das decisões que lhes disserem respeito*” não é um princípio garantístico.

De acordo com a opinião do Prof. Sérvulo Correia “ *A participação tem múltiplos objectivos que representam simultaneamente as suas vantagens. Através da multiplicação e desertificação das suas fórmulas, procura-se, em primeiro lugar, compensar as insuficiências dos métodos de democracia representativa promovendo a participação directa no exercício do poder do maior número possível de pessoas. Simultaneamente, pretende assegurar-se o melhor conhecimento possível das realidades por parte de quem tem de decidir e facilitar a boa execução das decisões incrementando a necessidade das mesmas por parte dos destinatários*”<sup>201</sup>.

Os poderes públicos têm uma quota de responsabilidade no desempenho das tarefas económicas, sociais e culturais incumbindo-lhes pôr a disposição dos cidadãos, prestações de várias espécies, como seja o ambiente, o ensino, a saúde, etc.

À medida que o Estado vai concretizando as suas responsabilidades, resulta de forma imediata para os cidadãos: direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições públicas criadas pelos poderes públicos e o direito de quota-parte nas prestações que esses serviços prestam à comunidade.

Deste modo, o princípio/direito à participação é um dos princípios do direito à boa administração, não se esgotando somente no direito de ser ouvido.

---

<sup>201</sup> Vide Sérvulo Correia, *O Direito à Informação e os Direitos de Participação dos Particulares no Procedimento e em especial na formação da Decisão Administrativa*, IN: *Legislação, Cadernos da Ciência da Legislação* n.º. 9/10, Janeiro-Junho, Lisboa, 1994, pág 123.

## **b) Consagração Constitucional do Direito de Participação**

*A Constituição da República Portuguesa consagrou diversos exemplos de democracia participativa: no direito de participação dos jornalistas na orientação ideológica dos órgãos de informação, participação das associações sindicais na elaboração da legislação do trabalho, participação popular na organização e promoção cultural.*

O legislador português previu deste modo a participação do cidadão em diversas disposições constantes nos artigos: 2º, 9º, 48º, 51º, 54º, 56º, 60º, 77º, 79º, 80º, 89º, 240º, 256º, 267º e por último no artigo 268º da CRP.

De acordo com o estabelecido no artigo 2º da Constituição, os fins do Estado Democrático são assentes na necessidade de realizar o aprofundamento da democracia participativa<sup>202</sup>.

O artigo 9º da CRP estipula como tarefas fundamentais do Estado, a defesa da democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.

A participação consta igualmente do artigo 48º da Constituição<sup>203</sup>.

O artigo 66º da CRP ao reconhecer a todos o direito a um ambiente humano sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, gera responsabilidade para o Estado e para a sociedade civil e para cada cidadão, na realização desses objectivos.

O artigo 52º da CRP faculta aos cidadãos a defesa dos direitos referidos no artigo 66º através do exercício do direito de petição e de acção popular.

---

<sup>202</sup> Vide Artigo 2º da CRP: "A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

<sup>203</sup> Vide Artigo 48º que defende no nº.1: "*Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.*

*2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos".*

É atribuído a todos o direito de tomar parte na vida política e na direcção de assuntos públicos do país, directamente ou através de representantes eleitos. O cidadão tem o direito de ser esclarecido sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informado pelo governo e outras autoridades públicas sobre a gestão de assuntos públicos.

Entre os artigos anteriormente enumerados é de destacar o artigo 267º da CRP<sup>204</sup>.

O nº. 5 do citado artigo consagra que o processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação de decisão ou deliberação que lhes disserem respeito.

Existem formas de participação directa dos cidadãos que são enunciados no nº. 4 do artigo 268º da CRP<sup>205</sup>.

Esta participação confere legitimidade ao poder público, influencia o processo de decisão e poderá contribuir para atenuar os riscos de uma decisão com impactos ambientais e contribui ainda para uma ponderação dos diversos interesses, nomeadamente privados e públicos e individuais e colectivos, ponderação essa essencial na tomada de decisão por parte da Administração.

Este princípio da participação tem uma relação forte com o direito administrativo, quando a anterior Lei de Bases do Ambiente, no seu artigo 3º c) estipulava que “ *os diferentes grupos sociais devem intervir na formulação e execução da política de ambiente...através dos órgãos competentes da administração*”

Mas a actual Lei de Bases também consagra este princípio, no artigo 5º.

---

<sup>204</sup> Vide Artigo 267º da CRP: “ *A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximação dos serviços às populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente, por intermédio de associações públicas, de organizações de moradores e outras formas de representação democrática.*”

<sup>205</sup> Artigo 268º nº. 4 da CRP: “*É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de qualquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas.*”

### **c) Participação no Código de Procedimento Administrativo**

O CPA evidencia as preocupações de racionalização da actividade administrativa e de garantia da participação dos particulares na formação das decisões que lhes digam respeito.

O Código do Procedimento Administrativo foi aprovado em 1991,<sup>206</sup> pelo Decreto-Lei nº. 442/91 de 15 de Novembro, alterado pela Lei nº 6/96 e estabeleceu o regime de actuação da Administração Pública no seu relacionamento com os particulares.

Os objectivos prioritários do Código de Procedimento Administrativo<sup>207</sup> referem a regulação da formação da vontade da Administração para que sejam tomadas decisões justas, legais e úteis, assegurar a informação dos interessados e a sua participação e salvaguardar a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações.

O CPA define procedimento administrativo como “ *a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação de vontade da Administração Pública ou à sua execução*” (art. 1º nº. 1).<sup>208</sup>

Da noção de procedimento administrativo podemos extrair diversas características designadamente: colaboração entre diferentes órgãos e agentes administrativos que podem pertencer a diferentes pessoas colectivas públicas; participação dos particulares, que é um dos aspectos mais importantes do procedimento administrativo, composição de interesses públicos e privados; tramitação e produção de actos e formalidades no procedimento que tem de obedecer a uma ordem lógica e racional, e por último, um resultado jurídico unitário.

---

<sup>206</sup> Por intermédio do Decreto-Lei nº. 442/91 de 15 de Novembro, que está em vigor, alterado pelo Decreto-Lei nº. 6/96 de 31 de Janeiro.

<sup>207</sup> Ponto 4 do Preâmbulo do Decreto-Lei nº. 442/91 de 15 de Novembro.

<sup>208</sup> *A definição de CPA aproxima-se das que foram propostas por Marcello Caetano, Alberto Xavier e Freitas do Amaral.*

O CPA é um instrumento legislativo que veio introduzir na administração uma filosofia inovadora, subordinando a actuação da administração à obediência a princípios de direito, com especial destaque pelo princípio da colaboração da Administração com os particulares, pelo princípio da participação e pelo princípio da desburocratização e eficiência.

O princípio da participação consta do artigo 8º do CPA e implica para os órgãos da Administração Pública, o dever de assegurar “ *a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses na formação das decisões que lhes disserem respeito, através da respectiva audiência*”<sup>209</sup>.

Este princípio é relevante porque permite uma maior transparência nos procedimentos de actuação e nas decisões das entidades públicas, visando criar limitações ao exercício de uma autoridade administrativa praticada pelos órgãos da administração. O princípio da participação traduz-se em prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos que necessitem e abrange toda a actividade administrativa.

O princípio da participação constante do artigo 8º do CPA significou uma autêntica revolução para uma Administração autoritária, como a nossa foi durante largos anos.

O princípio da participação destaca-se nas diversas fases que antecedem a fase da audiência dos interessados, designadamente, no início do procedimento, na adopção de medidas provisórias e na fase da instrução.

De acordo com o disposto no artigo 52º e 53º do CPA, podem iniciar o procedimento administrativo ou nele intervir, para além dos particulares directamente interessados, os cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa provocar prejuízos relevantes como a saúde pública, a educação e o ambiente.

#### **d) Classificação da Participação**

A participação dos particulares na via pública pode ocorrer de forma indirecta e directa.

---

<sup>209</sup> Cfr Artigo 8º do CPA

A participação directa é um fenómeno quase inexistente no ordenamento jurídico português.

Além desta classificação também existem outras classificações de participação.

Móron refere que a participação administrativa é a resultante do quadro de exercício da função administrativa e pode ser categorizada como interna, interorgânica e externa<sup>210</sup>.

A participação interna é “ *aquela que ocorre e se desenvolve no interior da organização administrativa através da intervenção de funcionários administrativos nos processos de formação das decisões internas ou na sua integração, para defesa dos seus interesses na composição de órgão de gestão*”<sup>211</sup>

O funcionário já não pode ser encarado como um mero servidor sem voz activa<sup>212</sup>.

Nos últimos anos verifica-se que este tipo de participação é cada vez mais incentivado dentro da orgânica da CML.

Ao nível da organização dos serviços, a participação permite aos funcionários públicos um desempenho activo na gestão, na regulamentação jurídica da própria classe e até no processo de decisão.

A experiência do trabalhador do Município representa uma mais valia que não pode nem deve ser ignorada.

---

<sup>210</sup> Vide Morón, Miguel Sanchez, *La Participacion Del Ciudadano em La Administracion Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

<sup>211</sup> David Duarte, *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 115.

<sup>212</sup> Vide Otero, Paulo, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora 1992, págs. 264 e 265.

Apesar do incentivo, verifica-se na prática que este tipo de participação ainda é quase inexistente porque existe um descrédito por parte do trabalhador em participar na melhoria do funcionamento da gestão da própria Autarquia “ *o que só originaria problemas*”.

Apesar de constituir uma orientação geral, essa participação também não é incentivada pela maior parte dos dirigentes da CML, que sujeitos a pressão diária na resolução dos problemas, muitas das vezes ainda consideram as sugestões dos funcionários como “*obstáculo*” ao funcionamento do serviço.

Essa mudança de mentalidade carece de ser “reformulada”, o que só acontece com formação contínua no sentido de incentivar a participação dos trabalhadores no funcionamento e gestão da Autarquia.

É de destacar ainda o papel dos sindicatos como meio de assegurar a participação na gestão do serviço público”..

A participação pode ser ainda considerada como Interorganica ou subjectiva. Esta participação envolve uma componente pericial pública significativa.

A participação externa depende da intervenção de indivíduos ou grupos sociais que não fazem parte da organização interna da administração nas decisões tomadas por esta.

É dentro desta participação que se entende a participação procedimental dos administrados<sup>213</sup>.

É segundo o Prof. David Duarte, no contexto da participação externa que se verificam os mecanismos mais significativos de participação administrativa<sup>214</sup>

Através da participação dos cidadãos permite-se, uma melhor aproximação ao

---

<sup>213</sup> Vide Duarte David, ob cit., pág. 116 “ *Ao invés, a intervenção individual e de grupos sociais exteriores à organização administrativa na actividade e decisões da Administração consubstancia, genericamente a vertente de participação administrativa externa*”.

<sup>214</sup> David Duarte, ob. cit., pág. 117

interesse público no respeito pela posição jurídica subjectiva<sup>215</sup>, mediante a adesão dos interessados num processo de decisão mais democrático.

### **e) Participação Procedimental**

A generalidade das categorias apontadas de participação administrativa pode ser incluída no quadro denominado como participação no procedimento ou participação procedimental. De todas estas formas de participação a que vem ganhando mais relevo no direito público é a participação no âmbito administrativo.

A ideia genérica de participação, que assume a globalidade da variedade de sentidos, reconduz-se à formula que enuncia que participar é tomar parte ou de outro modo, intervir num procedimento decisório<sup>216</sup>..

O tema central do presente estudo consiste na participação dos interessados nos procedimentos administrativos, destacando-se a participação procedimental administrativa, como constamos nos exemplos apresentados na primeira parte da dissertação.

Além da participação procedimental, a lei tem fornecido o *status activus processualis* dos cidadãos em certos procedimentos administrativos<sup>217</sup>.

A Lei nº. 83/95 veio regular o direito de participação popular nos procedimentos planificatórios e nas decisões sobre localização e realização de obras públicas e outros investimentos públicos<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> Cfr. art. 266º nº. 1 da CRP

<sup>216</sup> Vide Duarte, David, Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório, Coimbra, Almedina, 1996, pág. 110.

<sup>218</sup> As Leis nºs 10/87 e 11/87 disciplinaram os direitos procedimentais dos cidadãos e de Associações de Defesa do Ambiente.

## **f) Titulares do Direito à Participação**

A decisão administrativa é tomada no âmbito de um procedimento administrativo. Mas será que todas as pessoas podem participar no procedimento administrativo?

Entende-se que só podem participar nos procedimentos os interessados.

A legitimidade para participar nos procedimentos administrativos não é coincidente com a titularidade do direito ao ambiente. A titularidade é universal, mas nem todos podemos participar num procedimento de índole administrativo.

O entendimento dos direitos subjectivos públicos resulta das normas constitucionais presentes nos artigos 12º e 53º do CPA.

O artigo 53º do CPA, define como interessados “*os titulares de direito subjectivos ou interesses legalmente susceptíveis de serem afectados pela actuação administrativa em causa*”.

São ainda considerados interessados, as associações de carácter político que tenham por objectivo a defesa desses interesses; os cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa provocar prejuízos consideráveis no património cultural, ambiente, ordenamento do território, saúde pública; os residentes na circunscrição em que se localize algum bem do domínio público afectado pela actuação da administração e as associações de defesa do ambiente.

Este princípio é uma consagração do artigo 267º n.º 5 da Constituição da República Portuguesa e traz para a “ribalta” o modelo de administração participada.

Não existe uniformidade das situações em que se reclama a tutela jurisdicional do ambiente, já que podem ser diferentes as posições jurídicas que determinado sujeito faz valer perante a administração: tanto pode pretender tal tutela relativamente a um interesse comum a determinada colectividade e em relação ao qual uma diversidade de sujeitos experimenta pretensões idênticas, em que só um deles assumirá a tarefa de solicitar a protecção.

A necessidade de tutela pode derivar também de uma perturbação diferentemente sentida por vários sujeitos perfeitamente identificados, dirigindo-se a actividade jurisdicional à tutela individual de um direito subjectivo.

De acordo com o entendimento do Prof. Vasco Pereira da Silva, “A ordem jurídica portuguesa trata aos indivíduos como sujeitos de direito, titulares de direitos subjectivos perante as autoridades públicas e susceptíveis de estabelecer relações jurídicas com a Administração. O nosso ordenamento jurídico consagra ainda um entendimento amplo dos direitos subjectivos públicos”<sup>219</sup>.

Para o citado Prof. os titulares de direitos subjectivos públicos são, pois tanto os indivíduos a quem foram concedidos pela ordem jurídica como aqueles que foram lesados por uma actuação administrativa e em que em virtude dessa agressão podem alegar um direito de defesa dos direitos fundamentais<sup>220</sup>.

No processo administrativo a função da legitimidade processual é nítida: quando está em causa a actuação da administração há sempre um interesse geral comum a todos os administrados em que ela actue de acordo com a Lei, o que facilita o caminho da acção popular. No processo administrativo a independência da posição processual legitimadora da interposição do recurso face às posições substanciais que se trazem a juízo<sup>221</sup>.

No direito administrativo, o particular para pôr em marcha os mecanismos de controlo tem de possuir um interesse directo, pessoal e legítimo. Não basta invocar o interesse

---

<sup>219</sup> Vasco Pereira da Silva, *Em busca do Acto Administrativo Perdido*, Coleção Teses, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pág. 281.

<sup>220</sup> De acordo com o entendimento do Prof. Vasco Pereira da Silva, *Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*, Principia Lisboa, 1997, pág. 24 e 25:

“ No domínio do ambiente (...) são muito frequentes os actos administrativos com eficácia em relação a terceiros, praticados no âmbito de relações jurídicas multilaterais, susceptíveis de gerar situações de responsabilidade administrativa relativamente a particulares afectados nos seus direitos”.

<sup>221</sup> No processo administrativo, a independência do interesse processual face ao interesse substancial é maior do que no processo civil.

geral numa actividade administrativa, tem que demonstrar ser possuidor de um interesse diferenciado face a generalidade dos cidadãos.

O requisito do interesse pessoal leva a que se exija que os interesses que pretende fazer valer lhe tenham de pertencer pessoalmente. Exige-se que os benefícios resultantes da anulação do acto se reportem à esfera jurídica do recorrente e não a outras pessoas cujos interesses ele queira fazer valer.

O Interesse legitima, exige que se estabeleça uma relação jurídica entre a administração e o cidadão.

Os sujeitos que representam os interesses colectivos têm a possibilidade de intervenção no procedimento administrativo. O ente que impugna um acto administrativo actua em defesa de um interesse que estatutariamente lhe caiba defender, fazendo-o para tutelar um interesse geral do grupo e não para a protecção de interesses individualizados de alguns do seus membros<sup>222</sup>.

### **e) Audiência dos Interessados**

O direito à boa administração compreende o direito a ser ouvido antes de tomada uma decisão que o afecte desfavoravelmente, traduzido vulgarmente no direito à audiência dos interessados.

Esta é considerada a fase de excelência da participação do cidadão, mas como vimos não se resume somente à audição.

A audiência dos interessados não é um instrumento desconhecido do direito administrativo em Portugal, anterior ao CPA. O caso mais conhecido e antigo respeita à faculdade de defesa em procedimento disciplinar<sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> Estas entidades defendem interesses que são seus mas também de todo o grupo, por isso podem agir em juízo.

<sup>223</sup> Vide Marcelo Caetano, Ob. cit, nº. 45, I, pág. 137

Os órgãos da Administração devem assegurar a participação dos particulares na formação das decisões que lhe digam respeito, através da audiência.

A função procedimental da audiência dos interessados, resulta dos interesses acautelados pelo legislador ao impor a respectiva promoção num determinado momento, com a participação dos sujeitos procedimentais.

A decisão da Administração deve ser precedida de audiência dos interessados. A opinião dos interessados, as suas sugestões e contributos podem facilitar a tarefa da administração e até podem diminuir as situações de conflito.

Este direito de participação deve ser extensivo às organizações e associações que tenham interesses no objecto da decisão.

O direito à audição é uma das consequências do direito de defesa. Este direito é um direito inerente ao princípio da justiça e da eficácia e contribui para melhorar a administração, tornando a decisão mais justa.

O princípio da audiência está consagrado no artigo 100º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo, e é uma dimensão qualificada do princípio da participação prevista no artigo 8º do referido diploma.

O legislador disciplina a audiência dos interessados prevista no CPA, como um corolário do princípio constitucional da participação na formação das decisões que lhe disserem respeito<sup>224</sup>.

O CPA prevê a audiência como resultado das relações entre a Administração e os particulares. A participação do interessado no processo requer que o procedimento se desenvolva segundo um contraditório em que a paridade da Administração e do administrado ao nível do processo seja assegurada.

O princípio da participação concretiza-se através da audiência<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> De acordo com o previsto no artigo 267º n.º. 5 da CRP.

<sup>225</sup> Vide Acórdão do STA de /3/1995- Rec. nº. 35 846 “ A audiência dos interessados prevista no nº. 1 do artigo 100º do Código de Procedimento Administrativo, embora não tendo como tal, assento constitucional assim, a sua observância a ofensa a um direito fundamental, causa de nulidade nos termos da al. a) do

O procedimento administrativo inicia-se oficiosamente ou a requerimento dos interessados, nos termos previstos no artigo 54º do CPA. O particular desencadeia um procedimento que se manifesta através de um acto propulsivo que se pode traduzir em denúncias, queixas, representações, petições e reclamações.

A audiência dos interessados constitui a terceira fase do procedimento administrativo que consagra verdadeiramente o direito de participação dos cidadãos na formação das decisões que lhe digam respeito. O direito à audiência contribui para reforçar a democracia participativa, já que o cidadão participa mais activamente no funcionamento da administração.

O artigo 100º do citado Código estipula o direito que assiste ao interessado, em determinado procedimento, de ser ouvido, antes de ser proferida a decisão. É uma audição que reverte em favor do interesse público, na medida em que possibilita a entrega de elementos pertinentes à formação de uma correcta e adequada vontade por parte do órgão ou agente competente para a decisão final.

Este direito é absolutamente necessário para realização dos princípios de Estado de Direito. Estamos perante uma manifestação do princípio do contraditório que não necessita de consagração expressa na Lei.

Para que seja cumprida a formalidade de audiência do interessado é necessário que a este seja facultado o expediente administrativo, de modo a que fique habilitado a exercer convenientemente o seu direito.

Se posteriormente à audiência dos interessados surgirem novos elementos susceptíveis de influenciar a decisão final, tem de se conceder ao interessado a faculdade de se pronunciar sobre eles.

No entender do Prof. Pedro Machete “ A propósito do direito à audiência nos procedimentos especiais, *que salienta, no essencial que a Constituição não atribui aos cidadãos um direito fundamental de participação em todo e qualquer procedimento administrativo, mas tão só naqueles em que a participação procedimental seja*

---

*nº. 2 do art. 133º do mesmo Código, constitui, porém, juntamente com o princípio da participação enunciado no artigo 8º do mesmo diploma legal, a concretização do modelo da administração participada expresso no nº. 4 do artigo 267º da CRP, que impõe à Administração Pública, a participação dos particulares na formação das suas decisões que lhe digam respeito, sendo uma das manifestações mais flagrantes do modelo de Administração aberta”.*

*predispоста a protecção de determinados bens fundamentais e, em consequência, funcionalizada a esse fim*<sup>226</sup>.

Este direito é objecto de regras especiais em alguns procedimentos administrativos concretamente em matéria de urbanismo, ordenamento do território ou ambiente que não compete aqui desenvolver.

A audiência pode ser escrita ou oral consoante a natureza e a necessidade de celeridade do procedimento<sup>227</sup>.

Se for escrita, a audiência não obriga a qualquer forma especial, não tem de ser efectuada por um mandatário e deve ser efectuada num prazo nunca inferior a 10 dias. Neste processo de audiência, o interessado deve estar informado da proposta de decisão da administração e de todos os elementos relevantes.

O artigo 100º do CPA impõe ao órgão decisor da Administração o dever de ouvir os interessados antes de tomar a decisão final, sob pena de ilegalidade daquela. A dispensa daquela audiência prevista no artigo 103º do mesmo diploma, por razões de urgência, deve ser fundamentada em factos concretos e pertinentes.

A audição prévia não é também obrigatória sempre que a decisão lhe for favorável, haja urgência ou a audição comprometa a execução da decisão ou quando o número de interessados seja demasiado elevado.

A decisão urgente passa a ser um requisito que habilita a administração a praticar um determinado acto sem audiência do interessado. A Administração não pode justificar tudo em nome da urgência e limitar um direito fundamental dos cidadãos. A urgência tem de resultar da própria decisão e de fundamentos na ordem pública<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Vide Pedro Machete, in “*Cadernos de Justiça Administrativa*”, nº. 2, págs. 48/52.

<sup>227</sup> “O princípio da audiência prévia consignado no artigo 100º nº. 1 do CPA não é violado quando a decisão final, embora tomada sem audiência prévia do interessado não tenha sido precedida de instrução e tenha tomado em conta as razões expostas no requerimento por este.

<sup>228</sup> Acórdão do STA de 25/5/98, Recurso nº. 42036: “ Se o recorrente alude, na sua petição de recurso à falta de audição prévia e mantém tal alusão em conclusão da sua alegação do recurso contencioso, deve o juiz do processo conhecer daquele vício, caso não comece pela apreciação de outro vício que julgue procedente.

Não obstante o legislador consagrar a obrigatoriedade do direito de audiência, existem situações em que se prevê essa omissão. Também não existe audiência “*quando seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou utilidade da decisão*”

O Decreto-Lei nº. 6/96 de 31 de Janeiro, aditou mais uma alínea ao nº. 1 do preceito em análise<sup>229</sup>.

De acordo com a alínea b) do nº. 2 do artigo 100º, a audiência poderá ser ainda dispensada se existir uma decisão favorável aos interessados. Mas essa decisão tem de ser inteiramente favorável aos interessados.

A falta de audiência dos interessados no procedimento administrativo fora dos casos previstos no artigo 103º do Código de Procedimento Administrativo, invalida os actos praticados, tornando-os anuláveis por vício de forma.

### **3-O Princípio da Transparência**

O princípio da transparência está ligado ao princípio da igualdade, da justiça, da proporcionalidade, da prossecução do interesse público e da participação dos interessados.

A Administração Pública deve agir com transparência na formação da vontade, do conteúdo, na forma e no fim prosseguido, o que significa que deve fundamentar os seus actos, nos termos da Constituição e da lei e tem de garantir a audição dos particulares, não lhe podendo sonegar informações sobre o andamento dos processos em que são directamente interessados quer sobre as resoluções sobre eles

---

<sup>229</sup> Por força da alínea c) do citado artigo 103º, inexistirá audiência quando o número de interessados tornar impraticável a audiência. Nessas situações deve vigorar o bom senso e a eficiência no exercício da acção administrativa, sem prejuízo de sempre que for possível se proceder a consulta pública dos interessados.

tomadas<sup>230</sup>.

O princípio da transparência é um dos corolários do direito à boa administração que defende que as decisões da administração devem ser sempre fundamentadas, de modo a que o cidadão tenha conhecimento das razões e motivos que determinaram à sua actuação.

O princípio da transparência decorre do princípio da publicidade e cumpre uma função importante na legitimação da actuação administrativa, pois permite uma visibilidade dos procedimentos da Administração e da actuação interna desta.

A participação dos cidadãos concorre para uma decisão mais justa, mais transparente, objectiva, racional e fundamentada<sup>231</sup>.

A “fundamentação” de um acto administrativo consiste na enunciação explícita as razões que levaram o seu autor a praticar esse acto ou a dotá-lo de certo conteúdo<sup>232</sup>

O princípio da transparência também está ligado ao dever dos cidadãos serem informados de forma adequada, transparente e acessível, de forma a compreenderem todas as variáveis da decisão proferida pela Administração.

A transparência administrativa está relacionada também com a necessidade da Administração utilizar uma linguagem clara e simples na relação com o cidadão.

A utilização deste tipo de linguagem facilita o conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos, evitando o desperdício de tempo e dinheiro com esclarecimentos, reclamações, contribuindo para uma aplicação da lei mais correcta, evitando interpretações dúbias e distintas por parte dos diversos serviços públicos.

O regime da fundamentação dos actos administrativos está presente nos artigos 124º a 126º do CPA.

O artigo 124º do CPA refere o dever de fundamentação e indica as situações a que se

---

<sup>230</sup>O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, págs. 41 e 42.

<sup>231</sup> Ac. STA Processo nº. 2064/03, de 22/1/2004 e anotação de Sérvulo Correia e Mafalda Carmona em CJA, 2004, pág. 30 e ss.

<sup>232</sup> Freitas do Amaral, ob. cit., pág. 382

aplica, onde se destaca os actos administrativos que neguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções.

A obrigatoriedade de fundamentação dos actos do elenco legal pressupõe que os fundamentos justificativos da prática do acto administrativo não se situam no âmbito de matérias legalmente subtraídas ao conhecimento de terceiros<sup>233</sup>.

A fundamentação deve ser expressa<sup>234</sup>, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão.

Significa que deve ser manifestada ou declarada pela autoridade com competência decisória, no próprio acto.

A falta de fundamentação é um vício gerador de invalidade do acto administrativo.

A transparência da actuação da administração é fundamental para uma decisão mais eficaz e justa, contribuindo para reforçar a relação com o cidadão.

#### ***4- Os Princípios da Justiça e da Proporcionalidade***

##### **a) Princípio da Proporcionalidade**

O princípio da proporcionalidade é manifestação essencial do princípio do Estado de Direito

De acordo com a opinião do Prof. Freitas do Amaral, “ na verdade, esta fortemente ancorada a ideia de que, num Estado de Direito Democrático, as decisões ou medidas tomadas não devem exceder o estritamente necessário para a realização do interesse público<sup>235</sup>.

---

<sup>233</sup> Mário Esteves de Oliveira, Código de Procedimento Administrativo, anotado, pág. 599

<sup>234</sup> Artigo 125 do CPA

<sup>235</sup> Freitas do Amaral, ob. cit., pág.s 139 e 140

O princípio da proporcionalidade, ou da proibição em excesso, constitui um limite da discricionariedade administrativa.

A Administração não está só obrigada a prosseguir o interesse público mas a realizá-lo pelo meio que represente o menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares.

Os princípios da justiça e da proporcionalidade estão previstos nos artigos 5º e 6º do CPA<sup>236</sup>.

O princípio da proporcionalidade está formulado no Código de Procedimento Administrativo em termos garantísticos de defesa da posição dos particulares.

De acordo com a opinião do Dr. Mário Esteves de Oliveira, o princípio da proporcionalidade da actuação administrativa exige que a decisão seja adequada<sup>237</sup>, necessária e proporcional<sup>238</sup>.

A desproporcionalidade grosseira é geradora da sanção da nulidade.

Mas para o Prof. Freitas do Amaral “ *A definição de proporcionalidade evidencia as*

---

<sup>236</sup> O artigo 5º. nº. 2 do CPA estipulou o princípio da proporcionalidade: “ *As decisões da Administração que colidam com direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afectar essas posições em termos adequados e proporcionais aos objectivos a realizar*”.

<sup>237</sup> A decisão deve ser adequada, necessária e proporcional:

*“- adequada (princípio da adequação): a lesão de posições jurídicas dos administrados tem de revelar-se adequada, apta, à prossecução do interesse público visado;*

*-Necessária (princípio da necessidade): a lesão daquelas posições tem que se mostrar necessária ou exigível (por qualquer outro meio não satisfazer o interesse público visado);*

*-proporcional (princípio da proporcionalidade em sentido estrito): a lesão sofrida pelos administrados deve ser proporcional e justa em relação ao benefício alcançado para o interesse público (proporcionalidade custo/benefício)”.*

<sup>238</sup> Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, Código de Procedimento Administrativo, Comentado, 2ª. Edição, 1999, pág.104.

*três dimensões essenciais do princípio...adequação, necessidade e equilíbrio*<sup>239</sup>.

A inadequação ou desproporcionalidade dos meios e instrumentos procedimentais usados revela-se através de erros que se cometam na decisão final, em matéria de apuramento de factos e da sua apreciação jurídica.

A decisão do procedimento administrativo não é inadequada ou desproporcionada pelos meios procedimentais usados serem inadequados ou desproporcionados, mas se não forem tomados em conta pressupostas que deveriam ter sido contemplados ou se fizerem qualificações erradas, incorrendo a decisão final em ilegalidade (desproporcionalidade e desigualdade).

Como refere o acórdão do STA a *“Administração está obrigada, a actuar discricionariamente perante os particulares, a escolher, de entre uma das medidas que satisfaçam o interesse público, a menos gravosa na esfera jurídica daqueles”*<sup>240</sup>.

O princípio da proporcionalidade também está ligado ao princípio da imparcialidade.

Existe uma ligação directa entre a proporcionalidade e a ponderação de interesses.

De acordo com o entendimento do Prof. David Duarte *“o Princípio da proporcionalidade tem, no entanto, um percurso evolutivo autónomo e uma identidade própria que consubstancia, na sua qualidade de princípio material, um comando dirigido ao conteúdo da decisão”*<sup>241</sup>.

O juízo de proporcionalidade é também um juízo de relação que comporta vários níveis de progressão. Primeiro a decisão tem de ser possível, útil e proporcional.

E por último, a decisão será proporcional se manifestar a relação ideal entre a situação e o fim da causa.

O princípio da proporcionalidade tem como objectivo a proibição do excesso e tem a característica da adequação. O meio utilizado tem de ser idóneo à prossecução do

---

<sup>239</sup> Freitas do Amaral, ob. cit., pág. 142

<sup>240</sup> Ac. do STA de 19/3/1999, Processo n.º. 30896.

<sup>241</sup> David Duarte, *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: Para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, pág. 319.

objectivo da decisão.

A inaptidão do meio demonstra que a decisão revela um excesso.

O princípio da proporcionalidade implica o princípio da necessidade ou seja de todos os meios utilizados deve ser escolhido o que implique uma lesão menos grave dos interesses sacrificados.

Este princípio materializa a proibição de excesso na relação entre os interesses presentes, limitando as decisões a uma ponderação justa e limitando intervenções desproporcionais por parte da Administração.

David Duarte entende que. “ ...o princípio da proporcionalidade enquadra-se como um parâmetro substantivo delimitador de qualquer decisão administrativa, nomeadamente na ponderação de interesses resultante da abertura normativa da decisão...”<sup>242</sup>.

A proporcionalidade remete sempre para uma medida interna de composição dos interesses relevantes.

A fundamentação dos actos administrativos implica a necessidade de ponderação de todos os factos que informam a decisão.

---

<sup>242</sup> David Duarte, ob. cit, pág. 324

## **b) Princípio da Justiça**

*“De toda a sorte de coisas, se diz que são justas ou injustas: não apenas Leis, Instituições e sistemas sociais, mas também acções individuais de vários tipos, incluindo decisões, juízos e imputações.*

*Também qualificamos as atitudes e às inclinações das pessoas, bem como elas próprias, como justas ou injustas”.*

**John Rawls**

Uma Teoria da Justiça

O princípio da justiça é um princípio aglutinador dos subprincípios que encontra tradução autónoma noutros preceitos constitucionais e legais, como a igualdade, proporcionalidade e boa-fé<sup>243</sup>.

O princípio da Justiça está presente no artigo 6º. do CPA que refere:” *No exercício da sua actividade, a Administração deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação*”.

Este princípio baliza-se na dignidade da pessoa humana.

Justiça, neste sentido é, como referem os Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>244</sup>, a justiça “ *constitucionalmente plasmada*” em “ *certos critérios materiais ou de valor, como por exemplo, o da dignidade da pessoa humana, da efectividade dos direitos fundamentais da igualdade*”.

---

<sup>243</sup> Freitas do Amaral, ob, cit., pág. 151.

<sup>244</sup> Vide Gomes Canotilho e Vital Moreira, A Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª Edição revista, 1993, pág. 514 e segs.

O princípio da justiça não apresenta autonomia jurídica em relação a outros princípios em que ele se desdobra, como sejam os princípios da igualdade, da necessidade, da proporcionalidade, da imparcialidade e da protecção de direitos e interesses legalmente protegidos.

Este princípio constitui a última “ratio” da subordinação da Administração ao Direito, tornando inválidos aqueles actos que constituem uma violação às normas referentes à integridade e dignidade das pessoas, à sua boa-fé e confiança no Direito.

O princípio da justiça não depende de qualquer reconhecimento positivo, nem está dependente, portanto, quanto á sua validade e obrigatoriedade, do seu acolhimento num texto constitucional escrito, o que justifica, quanto mais não seja, porque o princípio da justiça é ele próprio limite de qualquer decisão estadual e, desde logo, da decisão constituinte<sup>245</sup>.

O princípio da justiça é o princípio basilar de referência e integra os outros princípios.

A compreensão do princípio da justiça explica as relações tradicionais entre justiça e a igualdade, bem como a justiça e a proporcionalidade.

Ser justo é tratar igual e não agir de forma excessiva em relação a medida adequada.

Assim, podemos referir que a ideia da justiça está ligada aos valores da igualdade e da proporcionalidade.

Neste sentido, o Prof. Freitas do Amaral considera que o “*princípio da justiça contém três componentes: 1) o princípio da igualdade, 2) o princípio da proporcionalidade, 3) o princípio da justiça em sentido estrito vertente concretizada na proibição do dolo e da má fé*”<sup>246</sup>.

O princípio da justiça tutela os particulares relativamente aos comportamentos administrativos.

Este princípio, como imposição global de uma decisão justa, absorve todos os

---

<sup>245</sup> David Duarte, ob. cit. pág. 328.

<sup>246</sup> Cfr. Direitos Fundamentaiscit., págs. 20 e 21.

restantes princípios materiais e aproxima em relação de dependência, os princípios formais<sup>247</sup>.

O conteúdo do princípio da justiça está “aberto à evolução dos tempos”<sup>248</sup>.

## **5- O Princípio do Controlo**

O princípio do controlo está relacionado com o direito à boa Administração e defende um maior rigor e racionalização na utilização dos bens públicos pela Administração.

O princípio do controlo deriva do dever da Administração prestar contas ou ser submetida a auditorias.

O princípio do controlo tanto significa um poder como um dever, uma vez que a própria Administração tem de vigiar, orientar e corrigir, diretamente ou por meio de órgãos especializados, a sua actuação administrativa.

Desta forma, podemos definir controlo da Administração como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda a actividade administrativa.

O controlo da Administração pode ser interno ou externo. O interno é aquele que é exercido pela entidade ou órgão que é responsável pela actividade controlada, na sua estrutura. Nesta classificação está abrangido o controlo que as chefias exercem aos actos dos seus funcionários e serviços.

A Câmara Municipal de Lisboa tem um serviço de auditoria interna do funcionamento dos serviços municipais.

O controlo externo é aquele que ocorre quando outro poder exerce controlo sobre os actos administrativos praticados.

---

<sup>247</sup>David Duarte, ob. cit, pág. 327 e 328.

<sup>248</sup> Freitas do Amaral ob. cit, pág. 151.

Neste controlo, inclui-se a auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas às despesas realizadas pela Administração, bem como as anulações de actos pelo poder judiciário.

Mas o controle da atuação da Administração também pode ser efetuado pelos cidadãos, impedindo a prática de actos ilegítimos.

No que concerne ao controlo dos cidadãos relativamente à actuação da Administração é de destacar o previsto no artigo 52º da CRP. De acordo com o citado artigo “ *todos os cidadãos têm o direito de apresentar individualmente ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades, petições, representações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das Leis ou do interesse geral e, bem como o direito de serem informados, em prazo razoável, sobre o resultado da respectiva apreciação*”.

O nº. 3 do citado artigo possibilita que todos, pessoalmente ou através de associações, de exercerem o direito de acção popular para promoverem a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente do património cultural ou para assegurar a defesa dos bens do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais.

O controlo da legalidade verifica-se quando existe desconformidade entre o acto praticado e a norma legal. E pode ser exercido pela Administração que praticou o acto como pelos Tribunais, no exercício da sua função jurisdicional.

O controlo judicial da Administração é exercido pelos órgãos do poder judiciário sobre aos actos administrativos exercidos pelo poder executivo, legislativo e judiciário.

De acordo com o previsto no artigo 202º da CRP, os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo e incumbem-lhes assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.

O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade das despesas pública, nos termos previstos no artigo 214º da CRP.

De acordo com a legislação, muitos dos procedimentos concursais da Administração estão sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas,

O Orçamento de Estado para vigorar em determinado ano fixa os montantes dos procedimentos concursais que estão dispensados do visto do Tribunal de Contas (actualmente estão dispensados de visto prévio os contratos cujo montante não exceda os 350.000 Euros).

O visto deste Tribunal funciona como meio de controlo da despesa pública, com resultados muito benéficos na realização de despesa, que é mais ponderada e planeada.

No entanto, a Administração não deverá efectuar a repartição de despesa, como forma de “fugir” ao controle do Tribunal de Contas.

### **a) A Importância do Regime da Contratação Pública**

A necessidade de implementar um maior rigor na despesa pública da Administração resultou de directivas comunitárias que estiveram na génese da necessidade de alterar as regras da contratação pública vigentes.

Pelo que não podemos deixar de sublinhar o papel atribuído no ordenamento nacional ao regime da contratação pública.

Essa preocupação de implementar um maior rigor na despesa foi um dos principais fundamentos para a introdução no ordenamento jurídico nacional do Código dos Contratos Públicos<sup>249</sup>.

O CCP constituiu um importante marco na evolução do direito administrativo nacional e na actividade contratual da Administração e procedeu ainda a uma sistematização racional e uma uniformização de regimes e alinhamento com as directivas comunitárias<sup>250</sup>.

O Código dos Contratos Públicos procedeu à transposição das Directivas

---

<sup>249</sup> O Decreto-Lei nº. 18/2008, de 29 de Janeiro<sup>249</sup> aprovou o Código dos Contratos Públicos e estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

<sup>250</sup> Directiva nº. 2004/17/CE E 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março.

Comunitárias nºs 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março, bem como da Directiva nº. 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de Setembro e ainda da Directiva nº. 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Novembro.

Um dos objectivos do CCP foi a simplificação procedimental e modernização administrativa e introduziu maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e a indispensabilidade de controlo da despesa pública.

O CCP prossegue o objectivo da simplificação da tramitação procedimental através da aposta nas novas tecnologias de informação, introduzindo uma adequada participação através de meios electrónicos.

O princípio do controlo da actuação da Administração é indispensável pois possibilita uma maior transparência da decisão administrativa.

E confere um papel de responsabilidade do cidadão na fiscalização da Administração.

## **CAPÍTULO IV**

### **SINTESE CONCLUSIVA**

*“ Valeu a pena? ...*

*Quem quer passar além do Bojador*

*Tem de passar além da dor”.*

***Fernando Pessoa***

Percorrido este caminho de estudo, apresentamos uma síntese das principais conclusões a que chegamos na sequência da investigação desenvolvida.

#### **I- Primeira Parte**

##### **I A) Repensar dos Padrões Actuais da Participação**

Tendo em mente o tema da nossa dissertação, decidimos iniciá-la com a apresentação de alguns casos de procedimentos administrativos na área do ambiente.

Sendo o tema nuclear a participação dos cidadãos, os exemplos apresentados demonstram a relevância que a participação assume na decisão administrativa e na defesa do ambiente.

A Administração burocrática e centralizada que vigorou durante largos anos (para não dizer séculos) está a ser substituída por uma Administração aberta onde vigora uma

participação cada vez mais esclarecida e informada do cidadão. Essa mudança de atitude da Administração “forçada” pela legislação comunitária e nacional, tem influenciado dirigentes e técnicos que estão mais sensibilizados para a importância das sugestões e dos contributos dos cidadãos no processo de decisão.

Como os exemplos demonstraram, hoje o desafio tem de ser atingido pela adopção de fórmulas de política de proximidade, de vizinhança, de institucionalização da representatividade de associações, para que cada cidadão seja participante, responsável e envolvido no processo de resolução dos problemas da comunidade.

Está em curso uma mudança dos quadros da dogmática tradicional, no que concerne às formas de actuação, decorrente da utilização de meios não autoritários por parte da Administração, que tende cada vez mais a flexibilizar e a diversificar os seus modos de actuação, por outras formas de agir mais consensuais.

Verifica-se que o relacionamento entre a administração e os particulares é cada vez mais permanente e de colaboração.

Hoje não é suficiente que a defesa do ambiente seja assegurada pelos órgãos do Estado, é necessário chamar os cidadãos a agir na defesa de direitos que são seu património e a fiscalizar a actuação da Administração.

Nesse sentido, a actuação da CML tem sido positiva ao assumir nos últimos anos, o compromisso de trabalhar progressivamente com os cidadãos na aplicação e na adequação dos recursos às necessidades do governo da cidade.

Em todos os casos apresentados não quisemos adoptar um conceito fixo e absoluto para a intervenção do cidadão, pelo contrário, pretendemos mostrar a flexibilidade e a dinâmica que as diferentes formas de participação assumem actualmente na nossa sociedade.

## **I- Segunda Parte**

Na segunda parte foram problematizados os desafios contemporâneos que os casos apresentados representam para as Câmaras Municipais e para o Direito, bem como a sua localização no ordenamento jurídico e os princípios do direito à boa administração.

## **II A) Desafios Contemporâneos dos Casos Apresentados**

### **i) Novas Fórmulas de Governo da Cidade**

O orçamento participativo foi inspirado nos valores da democracia participativa previstos no artigo 2º da Constituição Portuguesa e defende uma intervenção informada e responsável dos cidadãos no governo local e o aprofundamento da democracia participativa, que é vista como um factor relevante na decisão sobre a afectação de recursos às políticas públicas municipais, reforçando o poder municipal.

A “*Agenda Local 21*” enquadrada na lógica do orçamento participativo, defendeu um modelo de desenvolvimento sustentável no futuro das cidades, com a participação de todos os agentes da cidade.

Constatamos que as actuais mudanças da sociedade nos desafiam a alterar a ideia de que o procedimento administrativo se centra unicamente na Administração, uma vez que imperam novas formas de gestão da urbe, com a desburocratização de procedimentos e a promoção de outros mais próximos do cidadão de forma a implementar políticas ambientais mais eficazes.

O caso apresentado da reabilitação do Jardim do Príncipe Real representa a consagração de mais um exemplo de participação dos cidadãos que, através de uma informação esclarecida, impuseram à Administração uma solução técnica diversa da adoptada para o problema do pavimento.

O caso apresentado da interposição de uma acção judicial por parte das ONGAS, para corrigir e cessar actividades lesivas no litoral alentejano, constitui um exemplo de excelência.

A acção judicial interposta resultou da necessidade de impedir que as obras resultantes da realização dos empreendimentos destruíssem grande parte das espécies e habitats referidos, causando danos ambientais de difícil reparação.

A actuação das ONGAS conduziu à protecção dos valores naturais existentes, numa das últimas faixas de zonas minimamente preservadas do litoral português, defendendo os direitos das populações na área do ambiente, contribuindo para a convicção no cidadão de que os processos não são irreversíveis e a percepção de que o poder não é exclusivo dos órgãos públicos.

Nas novas fórmulas de governo da cidade é de destacar o papel desempenhado pelas ONGAS na defesa do ambiente, enquanto associações representativas dos cidadãos, mas ainda existe um longo caminho a percorrer pelos órgãos públicos, no sentido de reconhecer a importância destas associações como parte efectiva na defesa do ambiente.

A participação das associações ambientais em projectos que comportem riscos ambientais não pode ser uma opção discricionária da Administração, tem de ser fomentada para possibilitar uma decisão ambientalmente responsável.

## **ii) Racionalização administrativa**

Alguns dos casos apresentados na primeira parte do estudo constituem exemplos da relevância que os procedimentos podem assumir na racionalização administrativa ambiental.

A actual Administração já não dispõe da vastidão de recursos materiais e financeiros, uma vez que são escassos e têm de ser bem distribuídos na realização do bem comum, pelo que impera a necessidade de se promover uma maior racionalização administrativa.

Podemos afirmar com certeza que o orçamento participativo constituiu um instrumento que aplica os recursos públicos disponíveis de forma eficiente e rigorosa, tendo em conta as necessidades concretas da população, evitando o desperdício na realização de projectos que não correspondam a essas necessidades. E ao garantir aos cidadãos um papel central no processo decisional, concorre-se para uma decisão da administração mais transparente, rigorosa, racional, proporcional e justa.

Nos processos de OP, os cidadãos que participam têm a clara percepção de que a sua associação se reveste da maior importância pela dinâmica que ganha a sua participação no processo de decisão dos procedimentos administrativos que visam satisfazer necessidades colectivas da população.

O caso do orçamento participativo representa uma vitória para a comunidade e um estímulo à participação com ganhos significativos para todos e fomenta uma maior racionalização administrativa na gestão dos recursos e meios existentes

### **iii) Descentralização Efectiva na Administração Central e Local**

O exemplo do OP conduz-nos à discussão do problema da afectação de recursos financeiros destinados à execução de propostas votadas pelos cidadãos. As parcelas das verbas afectas pelo Município para a concretização do Orçamento Participativo devem ser reforçadas para uma maior racionalização administrativa e equilíbrio dos meios financeiros.

Na doutrina deverá equacionar-se a alteração de algumas Leis em vigor, de forma a que as verbas atribuídas pelo Governo Central às Câmaras Municipais, possam ser aumentadas, de acordo com o princípio da descentralização administrativa, no sentido de legitimar a participação do cidadão.

A participação não pode ser uma prioridade apenas da Administração Local, tem de ser fomentada e incentivada pela Administração Central. O Estado não pode demitir-se de criar instrumentos processuais necessários para incentivar a participação do cidadão no poder local, de forma a melhor satisfazer as suas principais necessidades. Nesse sentido é necessário repensar o direito e dar mais ênfase à dogmática da participação.

Na tramitação do procedimento do OP deverá procurar-se um maior controlo na fase de execução dos projectos vencedores, contribuindo para a criação de mecanismos de participação do cidadão na fiscalização dos prazos da execução.

Essa execução significa para o cidadão a concretização da sua mobilização e da sua actuação, pelo que os prazos da realização das obras também deveriam ser colocados no site da CML de forma transparente e acessível para serem fiscalizados pela população.

A relação de confiança que se estabelece com o cidadão neste tipo de procedimento, torna cada vez mais evidente a necessidade de se proceder, no âmbito do direito, à inserção de uma disposição legal que garanta o carácter permanente deste mecanismo de proximidade, não a fazendo depender de vontades políticas de um determinado executivo camarário.

#### **iv) Desmaterialização do Procedimento Administrativo**

O OP é um exemplo claro da implementação de novas fórmulas de proximidade e de desmaterialização do procedimento administrativo, acentuando a simplificação das comunicações entre a Administração e os cidadãos.

E representa um desafio para o próprio direito e para a forma de prestar o serviço público, conferindo-lhe maior celeridade na tramitação do procedimento e na simplificação das formalidades existentes.

O exemplo do OP constitui um poderoso exemplo de renovação do procedimento administrativo, em que são utilizados meios de comunicação entre a Administração e o cidadão mais céleres, com o predomínio da utilização dos novos meios tecnológicos, simplificando as comunicações das decisões, através da sua publicitação no site da CML e comunicações mais expeditas, através do uso de e-mails, mas assegurando a garantia de efectivação dos direitos dos particulares

Esta necessidade de desmaterialização é resultado das próprias mudanças da sociedade, que está mais exigente, o que se reflecte na interacção com a Administração, em virtude dos cidadãos exigirem uma relação mais próxima e menos burocrática.

A desmaterialização do procedimento administrativo, com a necessária perda do suporte papel, constitui um desafio jurídico. A utilização dos novos meios tecnológicos de informação contribui para que a participação dos cidadãos e das suas associações revista maior eficácia e celeridade, implicando uma mudança nas regras do próprio procedimento administrativo

Na actual era das tecnologias da informação e da comunicação é natural que se pense na utilização dos meios informáticos pela administração pública como instrumento de eficiência e também de racionalização administrativa, uma vez que esses meios tornam a actividade da administração mais rápida e mais colaboradora das necessidades dos cidadãos, agilizando o seu acesso aos documentos administrativos.

A desmaterialização muda a relação entre a Administração e o cidadão, possibilitando a utilização de endereços de e-mail para receberem mensagens dos cidadãos, os portais e plataformas electrónicas, que já são uma evidência no regime da contratação

pública, contribuindo para criar uma actuação mais transparente da Administração abrindo novas possibilidades de participação no procedimento administrativo.

Na actual sociedade a produção, difusão e acesso ao direito e a sua aplicação deverá ser cada vez mais digital e electrónica.

Deste modo, existem na Doutrina argumentos positivos para o uso generalizado da informática no mundo do direito, e em particular do direito administrativo, porque possibilita a racionalização e modernização administrativa com resultados no aumento da produtividade, na eficiência e eficácia da actuação administrativa, com reflexos na qualidade do trabalho do funcionário e na relação com o cidadão.

Contudo, é de ponderar uma utilização cuidada pela Administração de esquemas “facilitadores” pré definidos e modelos fechados que, na maior parte das situações, não foram concebidos e desenhados para abranger o maior leque de situações dos cidadãos, criando um distanciamento na relação com o cidadão, que é de evitar.

Paralelamente aos argumentos positivos da utilização dos meios informáticos deverão sempre existir meios paralelos e mais tradicionais de actuação da Administração, para ser contemplada toda a diversidade de intervenientes num procedimento administrativo.

#### **v) Publicidade das Sentenças**

O exemplo (2) revelou que ainda existe receio por parte da Autarquia em promover a publicidade das decisões dos processos de contra-ordenação relativas aos infractores em matéria ambiental, pelo que se advoga a sua utilização, uma vez que constitui um poderoso mecanismo de dissuasão da prática de infracções ambientais.

Na sociedade actual vive-se da imagem, da marca e qualquer decisão que a afecte poderá originar avultados prejuízos, pelo que a preocupação em evitar uma publicidade negativa por parte dos infractores poderá constituir um meio dissuasor da prática de infracções ambientais.

#### **II B) Localização Jurídica dos Casos Apresentados**

Referimos anteriormente que o problema do ambiente é actual e verificamos que existem complexas questões e dificuldades, relacionadas com a falta de preparação,

nos domínios da técnica e das ciências exactas e na inadequação dos instrumentos jurídicos tradicionais para resolver as questões ambientais.

O ambiente convida todas as disciplinas jurídicas tradicionais e vários ramos de direito, designadamente, o direito administrativo. O objecto do nosso estudo incide na análise das ligações do direito do ambiente com o direito administrativo.

O artigo 9º da Constituição Portuguesa, impõe o ambiente como tarefa fundamental do Estado, mas além dele, o nº 2 do artigo 66º da CRP estipula que essa tarefa também compete ao cidadão, pois todos estamos investidos no dever genérico de protecção do ambiente e vinculados a comportamentos concretizadores desses deveres.

A defesa do ambiente não é só um direito mas é também um dever consagrado na Constituição e deste modo todos os membros de uma sociedade estão vinculados a adoptar as medidas legalmente permitidas para defender o ambiente ou impor a necessidade de actuação da administração para defender esse bem.

E essa defesa pode ser exercida de forma isolada ou através de associações ou organizações constituídas por um conjunto de cidadãos.

O direito ao ambiente vincula os particulares e obriga a abstenção por parte do Estado de práticas ambientalmente nocivas. O direito administrativo ocupa a posição de maior relevo na disciplina jurídica do ambiente, porque é através dos meios e instrumentos do direito administrativo clássico que se regulam os comportamentos relativos ao ambiente.

Na tarefa de prossecução do interesse público, a Administração recorre a meios do direito administrativo, estabelecendo diversas relações entre os seus órgãos e agentes e entre estes e os particulares.

A Administração Pública, pela sua complexa organização e pela sua proximidade ao cidadão, permite a realização dos fins de toda a comunidade, elaborando regulamentos, procedendo à sua aplicação e interpretação e pratica actos administrativos que permitem agir na defesa e promoção do bem ambiente.

Mas verificamos que a Administração Pública ainda é o principal responsável pela defesa e incentivo do ambiente, o que exige uma acção concertada entre os diversos sectores.

Mas no fim de contas, o papel principal ainda está formalmente atribuído ao Governo a quem compete a condução da política no domínio do ambiente, mas defende-se a promoção de uma articulação mais eficaz com as Autarquias Locais.

Relativamente ao direito do urbanismo verificamos que o artigo 65º da Constituição da República garante aos interessados a participação na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

E o artigo 6º da Lei de Bases estipula que os cidadãos e associações representativas têm o direito de participarem na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, mas para garantir essa participação é necessário que os cidadãos disponham da informação necessária.

Essa missão não é fácil porque a informação, por vezes, é insuficiente ou encontra-se dispersa, o que dificulta nalguns casos a sua imediata disponibilização ao cidadão.

Na fase de discussão pública dos instrumentos de gestão territorial verifica-se ainda que a participação do cidadão e associações representativas é diminuta.

Nessa fase é necessário reforçar a divulgação desta fase através de diversos meios em parceria com as juntas, associações locais e universidades e garantir o atendimento presencial por técnicos do Município no esclarecimento de dúvidas e no auxílio à elaboração de sugestões, fomentando a confiança necessária.

Além destas considerações, destacamos ainda que o PNPTOT defende como bases de uma educação urbana e ambiental, a informação, a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões que tenham reflexos no território e no ambiente e assume que o desenvolvimento sustentável dos territórios deve ser feito tendo por base a adopção de medidas participativas, assegurando a intervenção efectiva dos cidadãos nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial.

Assim, entende-se que em matéria de participação, julga-se que não foram realizados todos os esforços no sentido de a reforçar, pelo que se defende a adopção de mecanismos de concertação de interesses com o intuito de definir orientações e condutas futuras, pois só desta forma se conseguirá assegurar o objectivo de reforçar a cidadania activa e de melhorar a qualidade e eficiência dos instrumentos de planeamento.

No que concerne ao direito internacional compete-nos referir a título de nota conclusiva, que o Governo Português é signatário de parte substancial dos acordos e compromissos internacionais.

Nestes instrumentos internacionais e tendo em conta o objecto do nosso estudo, destacamos a Convenção de Aarhus- Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação do Público no Processo de tomada de decisões e o Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente, na qual é assumido o compromisso de assegurar ao cidadão o acesso à informação, à participação e à Justiça em matéria de ambiente.

A Convenção de Aarhus representou um instrumento muito importante da consagração da participação no processo de tomada de decisão em matéria ambiental., reconhecendo que todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem estar, o dever, quer individualmente, quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras.

E refere que para poderem participar no processo de decisão, os cidadãos devem ter acesso à informação, reconhecendo, desta forma, que o acesso à informação e participação pública na tomada de decisão aumenta a qualidade das decisões e reforça a sua aplicação.

Essa participação aumenta e contribui para uma maior transparência no processo de tomada de decisões.

### **II C) Direito à Boa Administração**

O Direito à Boa Administração está contemplado no novo projecto de revisão do Código de Procedimento Administrativo e assume-se na doutrina como um direito fundamental, com princípios basilares, designadamente: o da informação, da participação, da transparência, da proporcionalidade e da justiça e do controlo.

Quanto ao princípio da informação é de salientar que nos nossos dias, informação é poder.

E a informação na Administração ainda apresenta um carácter passivo. Defende-se um formato de informação activa, procurando atingir o diferente público-alvo de uma forma pro-activa. O acesso à informação constitui uma “ponte” para uma maior

transparência e fortalecimento da confiança dos cidadãos nas entidades, sejam elas de cariz público ou privado.

A Administração pública deve promover a melhoria do acesso da informação às ONGAS, permitindo prazos mais alargados, de forma a garantir uma maior participação nos procedimentos administrativos.

Deverá ainda manter actualizados os documentos e registos, apresentando a informação num formato acessível à maioria da população, promovendo à sua divulgação nos locais frequentados pelos cidadãos.

Quanto à participação, é de sublinhar que o artigo 9º da CRP estipula como tarefas fundamentais do Estado, a defesa da democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.

A decisão da Administração deve ser precedida de audiência dos interessados. A opinião dos interessados, as sugestões são contributos que podem facilitar a tarefa da administração e até podem diminuir as situações de conflito.

Este direito é absolutamente necessário para realização dos princípios de Estado de Direito e constitui uma manifestação do princípio do contraditório; e para que seja cumprida a formalidade de audiência do interessado é necessário que seja facultado o expediente administrativo, de modo a que fique habilitado a exercer convenientemente o seu direito.

Mas a participação não se esgota no direito de audiência, devendo ser conduzida e promovida no início do procedimento, favorecendo a interacção e o debate, envolvendo organizações, escolas, universidades e associações recreativas, diminuindo potenciais conflitos e consequentemente maior convivência e respeito dos interesses em causa.

Quando falamos de participação não podemos deixar de referir que na orgânica da CML, deve ser promovida e reforçada internamente, através de formação contínua de dirigentes e técnicos de todos os serviços municipais, com o intuito de obter uma maior sensibilidade de todos os intervenientes nestas matérias.

Ao nível da participação é de reforçar a interna, desenvolvida dentro da própria organização administrativa, através da participação dos trabalhadores na gestão da Edilidade, pois o funcionário já não pode ser encarado como um mero servidor!

Nos últimos anos, verifica-se que este tipo de participação é cada vez mais incentivado dentro da orgânica da CML, pois permite assegurar que funcionários assumam um desempenho mais activo na gestão, na regulamentação jurídica da própria classe e até no processo de decisão.

A experiência do trabalhador do Município constitui uma mais valia que não pode nem deve ser ignorada, defendendo-se uma formação contínua no sentido de sensibilizar trabalhadores e dirigentes para a importância desta participação no funcionamento e gestão da Autarquia.

O princípio da transparência é um dos corolários do direito à boa administração, o qual defende que as decisões devem ser sempre fundamentadas, de modo a que o cidadão tenha conhecimento das razões e motivos que determinaram tal actuação.

Verifica-se, no entanto que a fundamentação das decisões administrativas ainda é efectuada de forma pouco completa e rigorosa, limitando-se, muitas das vezes, a meras referências a disposições legais.

E por vezes essas referências nem estão correctas e não são fundamentadas por pareceres técnicos que justifiquem a adopção de determinado preceito legal.

No que respeita ao princípio da proporcionalidade do direito à boa Administração é de sublinhar que se deverá evitar a inadequação ou desproporcionalidade dos meios e instrumentos procedimentais usados, para que não sejam cometidos erros na decisão final, em matéria de apuramento de factos e da sua apreciação jurídica.

Na elaboração da decisão, a Administração deverá ponderar todos os interesses privados e públicos em causa.

Quanto ao princípio da justiça reconhece-se que não depende de qualquer acolhimento num texto constitucional porque é ele próprio limite de qualquer decisão estadual.

A democracia participativa constitui uma forma de controlo do executivo pelos cidadãos e uma verdadeira participação no exercício do poder executivo.

A actual Administração está submetida à responsabilidade da sociedade civil e “pressionada” a utilizar de forma mais eficiente os recursos disponíveis, racionalizando os meios na satisfação das necessidades reais das populações.

A Administração está em fase de renovação, dando lugar a uma Administração aberta, transparente, próxima, racional e parceira do cidadão, que é encarado como parte fundamental, na gestão da cidade, porque constitui um agente de mudança.

A mudança está em curso e todos nós somos responsáveis pela defesa de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, pela fiscalização da utilização dos recursos disponíveis para a realização dessa tarefa e pela apresentação das melhores soluções para resolver os problemas ambientais.

A cidade do futuro exige uma cidadania consciente e participada!

## BIBLIOGRAFIA

### 1-Doutrina

#### 1.1- Obras individuais ou conjuntas

Amaral, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I Coimbra, Almedina, 1996

Andrade, José Carlos Vieira de – *O Dever de Fundamentação Expressa dos Actos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2003

Antunes, Luís Filipe Colaço – *A Tutela dos Interesses Difusos no Código de Procedimento Administrativo*. In: *Scientia Iuridica*, Tomo XLII, nºs 241/243, 1993

Autarquias Locais, *Finanças, Responsabilidade, Competências, Organização e Funcionamento*, Dislivro, 2008

Aragão, Alexandra – *A Renovação Ecológica do Direito do Ambiente*, Sumários Desenvolvidos, 2010, 2011

Aragão, Alexandra – *Desmaterialização: Mudança de Paradigma*, Cadernos Cedoua, 2013

Aragão, Alexandra – *Direito Comunitário do Ambiente*, Cadernos Cedoua, 2002

Canotilho, José Joaquim Gomes – *Introdução ao Direito do Ambiente*, Universidade Aberta, 1998

Canotilho, José Joaquim Gomes – *Constituição e Défice Procedimental*, In Estudos sobre os Direitos Fundamentais, Coimbra, 2004.

Canotilho, José Joaquim Gomes – *Direito Constitucional*, 4ª Edição, Almedina, 1987

Canotilho, José Joaquim Gomes – *Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente*. In: Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 123, nº. 3799 e ss

Canotilho, José Joaquim Gomes – *Constituição da República Portuguesa*, anotada, anotação do artigo 66º, 3ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora

Canotilho, José Joaquim Gomes/Vital Moreira – *A Constituição da República Portuguesa*, Anotada, 3ª Edição, Coimbra: Coimbra, 1993

Canotilho, José Joaquim Gomes – *Estudos sobre Direitos Fundamentais*, 2ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

Canotilho, José Joaquim Gomes – *A Compreensão Jurídico -Política da Carta*, in Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Coimbra Editora

Carvalho, Raquel – *O Direito à Informação Administrativa Procedimental*, Porto: Publicações Universidade Católica, 1999

Carvalho, Raquel – *Lei de Acesso aos Documentos da Administração*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000

Condesso, Fernando dos Reis – *Direito do Ambiente*, Almedina, 2001

Correia, José Manuel Sérvulo – *O Direito à Informação e os Direitos de Participação dos Particulares no Procedimento e, em especial na Formação da Decisão Administrativa*. In: *Legislação.*, Cadernos da Ciência da Legislação nº. 9/10 Janeiro-Junho, Lisboa 1994.

Correia, Fernando Alves - *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. I, Almedina, 2001

*Declaração Universal dos Direitos do Homem*, Assembleia da Republica 50 anos.

Dias, José Eduardo de Oliveira Figueiredo – *Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo*, Coimbra Editora, 1997

Duarte, David – *Procedimentalização Participação e Fundamentação: Para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório*, Coimbra, Almedina, 1996

Dias, José Eduardo Figueiredo – *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Cadernos Cedoua, Almedina

Duarte, Ana Catarina – *Cidadania e Cultura Política: Estudo do Orçamento Participativo em Portugal (2000-2008)*, ISCEP, 2009

Folque, André, 1995 – *Procedimento Administrativo e a Defesa do Ambiente*, Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, nº. 4, Dezembro, 1995

Ferreira, Fernando Fonseca Carnaval – *O Direito à Participação dos Interessados nos Procedimentos Administrativos: Uma abordagem positiva e fundamental*, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra, 2006

Fonseca, Guilherme, João Martins Claro, Luis Sá, José Fontes- *Legislação Administrativa Básica*, 6ª Edição, Coimbra Editora

Gaspar, Paula e Maria Adília Lopes – *O Acesso à Informação e a Participação em Matéria de Ambiente*, Instituto de Promoção Ambiental, Lisboa, 1993

Gomes, José Caramelo – *Tratado de Lisboa* (Texto em Vigor depois de 1 de Dezembro de 2009), Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2010

Gomes, Carla Amado – *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Direito Administrativo do Ambiente, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2009

Gomes, Carla Amado – *As Operações Administrativas e o Direito do Ambiente*, Dissertação de Mestrado, AADFL, Lisboa, 1999

Gomes, Carla Amado - *Risco e Modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do Ambiente*, Dissertação de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006

Granado, Cristina – *Democracia e Participação ao Nível Local: O Poder Político e o Orçamento Participativo: O caso de Belo Horizonte e Palmela*, ISCTE-IUL, 2010

Lopes, Cristiana Maria Cardoso – *A Legitimação Participativa de uma Decisão Ambientalmente Responsável*, Cadernos Cedoua, 2010

Lopes, Maria Adília, Gaspar, Paula – *O Acesso à Informação e Participação em Matéria de Ambiente*, Instituto de Promoção Ambiental, 1993

Lourenço, Eduardo – *Poemas de Fernando Pessoa*, Antologia de Eduardo Lourenço, 2ª Edição, Visão/JL, 2006

Machete, Pedro, *Cadernos da Justiça Administrativa nº. 2*, Almedina

Machete, Pedro – *A Audiência dos interessados no Procedimento Administrativo*, Lisboa, Universidade Católica, 1995

Magalhães, Paulo – *O Condomínio Terra: Das Alterações Climáticas a uma Nova Concepção jurídica do Planeta*, Coimbra, Almedina

Miranda, Jorge – *A Constituição da República Portuguesa e o Direito do Ambiente*, In *Direito do Ambiente*, INA, 1994

Moreira, Neto, Diogo de Figueiredo – *Direito de Participação legítima Judicial: Fundamentos e Técnicas Constitucionais da Legitimidade*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992

Oliveira, Fernanda Paula – *Direito do Urbanismo*, 2ª Edição, Centro de Estudos e Formação Autárquica, Ministério do Ambiente, 2002.

Otero, Paulo – *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, 1992

Otero, Paulo, Gonçalves, Pedro – *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. I, Almedina, 2009

Otero, Paulo – *Legalidade e Administração Pública: o Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, reimpressão da edição de Maio de 2003, Coimbra, Almedina, 2007

Paula, Fernanda – *Direito do Ordenamento do Território*, Cadernos CEDOUA, Almedina, 2001

Pires, Sara Moreno – *Medir a Desmaterialização e o Desenvolvimento Sustentável: Indicadores e os seus Dilemas*, Revista Cedoua nº. 29, ano XV

Quadros, Fausto, e A.A. Vários – *Procedimento Administrativo*, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. VI, Coimbra, 1994

Rogério e Soares – *Codificação do Procedimento Administrativo*, in *Direito e Justiça*, V 6, Lisboa, 1996

Silva, Vasco Pereira da, João Miranda – *Verde Código, Legislação de Direito do Ambiente*, Almedina, 2004

Silva, Vasco Pereira da – *Verdes são também os Direitos do Homem*, Principia. 2000.

Silva, Vasco Pereira da – *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, colecção Teses, Coimbra, 1998

Silveira, Alessandra – *Tratado de Lisboa (Versão consolidada)*, QUID JURIS

Sociedade Editora, 2008

Santos, J.A – *.Poluição Sonora, Novo Regime Legal, Anotado*, Dislivro

## **2- Doutrina Estrangeira**

Buchaman, William – *Democracia, Jueces e Control de la Administracion*, APUD William Butchamnn

Frosini – *L Informática e la Pubblica Amministrazione*, in *rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano

Lua, Ferry, Alain Renault – *Philosophie Politique*, vol. 3, Paris, 1985

Martinez, Martin – *Las Funciones de las Administraciones Publicas en Medio Ambiente: Intento de Sistemazacion*, Documentacion Administrativa nº. 190, Ab- Jun, 1981

Mezzeti, Luca – *Manuale di Diritto Ambientale*, CEDAM, 2011

Morón, Miguel Sanchez – *La Participacion del Ciudadano em la Administracion Publica*. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, 1980

Nigro – *Procedimento Amministrativo e Tutela Siurisdizionale*, Centro de la Publica Amministrazione, in Rivista di Diritto Processuale, 1980

Prieur – *Droit de L Enviromment*, 2ª Edição, Dalloz, Paris, 1991

Tulio, Scovazzi – *La Partecipazione Del Pubblico alle Decisioni Sui Progetti che Incidani sull Ambiente*, in Rivista Giuridica delle Ambiente, 1989

Valentino, Ninno – *L Informatica nella Publica Amministrazione*, in *Banche Didati e Diretti de La Persona: Atti del Convegno Di Verona*, 1984, Istituto Giuridico Italiano Popolare di Verona, Padova, Cedam 1985

### **3-Legislação**

#### **3.1-Legislação Portuguesa**

Dias, José Eduardo Figueiredo, Joana Maria Pereira Mendes, *Legislação Ambiental*,

2ª edição, Coimbra Editora, 2000

### **3.2-Códigos**

Andrade, Jorge da Silva – *Código dos Contratos Públicos*, comentado, Almedina, 2ª Edição, 2009.

Botelho, José Manuel da S. Santos, Américo J.Pires Esteves, José Cândido de Pinho – *Código de Procedimento Administrativo*, Anotado, Coimbra, Almedina, 1992

Oliveira, Mário Esteves de; Gonçalves, Pedro Costa; Amorim, J. Pacheco de – *Código de Procedimento Administrativo*, comentado. 2ª Edição, Coimbra, Almedina, 1999

### **3.3-Legislação Avulsa**

Lei nº. 35/98, de 18 de Julho

Lei nº. 380/99, de 22 de Setembro

Lei nº. 46/2009, de 20 de Fevereiro

Lei nº. 11/87, de 7 de Abril

Lei nº. 56/2012, de 8 de Novembro

Lei nº. 75/2013, de 12 de Setembro

Lei nº. 169/99, de 18 de Setembro

Lei nº. 19/2006, de 12 de Junho

Lei nº. 58/2007, de 4 de Novembro

Lei nº. 50/2006, de 4 de Setembro

Lei nº. 89/2009, de 31 de Agosto

Decreto-Lei nº. 142/2008, de 24 de Julho

Decreto-Lei nº. 140/99, de 24 de Abril

Decreto-Lei nº. 279/2009, de 2 de Outubro

Decreto-Lei nº. 433/82, de 27 de Outubro

Decreto-Lei nº. 290-D/99, de 2 de Agosto

Decreto-Lei nº. 62/2003, de 27 de Outubro

Decreto-Lei nº. 18/2009, de 29 de Janeiro

Decreto-lei nº. 292/2000, de 14 de Novembro

Resolução da Assembleia da República nº. 11/2003

#### **4-Jurisprudência**

Acórdão do STA de 3/1995- Recurso nº. 35846

Acórdão do STA de 1/7/97- Recurso 39531

Acórdão do STA de 6/7/93 (In AD nº. 385)

Acórdão do STA de 27/1/94 (In AD nº. 390)

Acórdão do STA de 24/2/94 (In AD nº. 397)

Acórdão do STA de 25/5/98- Recurso nº. 42036

Acórdão do STA - Recurso nº. 35846

Acórdão do STA de 19/3/99 – Processo 30896

Acórdão do STA de 22 /1/2004 - Processo 2064/03

Acórdão do TJCE, de 18/3/80 - Processo 91/79

Acórdão do TJCE, de 7/2/85 - Processo 240/83

### **5-Parecer da CADA**

Parecer nº. 47/96, de 4 de Julho

Parecer nº. 29/96, de 2 de Maio de Julho