

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E DEFESA DO AMBIENTE: UM SILÊNCIO CRESCENTEMENTE ENSURDECEDOR

MONÓLOGO COM JURISPRUDÊNCIA EM FUNDO

CARLA AMADO GOMES*

RESUMO: A jurisprudência portuguesa tem-se pronunciado sobre o direito de participação no procedimento de aprovação de planos com relevância ambiental, identificando casos de dispensa legítima. Tal dispensa reclama uma justificativa, na medida em que o direito à participação em decisões de planificação tem assento constitucional. O legislador português tem, no entanto, negligenciado a observância do direito à participação em decisões autorizativas ambientais, adoptando sistematicamente a solução do deferimento tácito em diplomas recentes. Esta atitude contraria a Constituição, mas também o Direito Comunitário e o Direito Internacional, com especial enfoque para a Convenção de Aarhus.

PALAVRAS-CHAVE: Ambiente; Participação Pública; Direito Fundamental à Participação.

ABSTRACT: Portuguese jurisprudence has been ruling about the right to participate in the adoption of environmental plans, identifying cases of legitimate exemption. Such cases claim for a special motivation, once the right to participate has a constitutional basis. The Portuguese legislator, however, has been ignoring the observance of this right in the adoption of individual environmental authorizations, through the solution of the silent approval in recent laws. This attitude contradicts the Constitution, but also violates European Law and International Law, namely the framework of the Aarhus Convention.

KEYWORDS: Environment; Public Participation; Fundamental Right to Participation.

O ponto de partida das considerações que se seguem é o Acórdão 163/07, do Tribunal Constitucional, sobre o sentido do direito de participação popular no âmbito de procedimentos de elaboração de planos urbanísticos, nomeadamente no que toca a medidas preventivas¹. Pretendemos reflectir sobre a conformidade constitucional do nº 6 do artigo 109º do DL 380/99, de 22 de Setembro (alterado e republicado pelo DL 46/09, de 20 de Fevereiro: Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial = RJGIT)² – que dispensa a entidade competente para aprovação das medidas

Artigo recebido em 20.09.2009 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 10.12.2009.

* Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

¹ O Acórdão refere-se ainda a um outro conceito, o de normas provisórias, que desapareceu com a revogação do DL 69/90, de 2 de Março pelo DL 380/99, de 22 de Setembro.

² “Na elaboração de medidas preventivas a entidade competente está dispensada de dar cumprimento aos trâmites da audiência dos interessados ou de discussão pública”.

preventivas de proceder à audiência dos interessados ou à consulta pública – com o artigo 65º/5 da CRP (I.).

Este não é, todavia, o motivo principal do nosso excursus. Queremos indagar do relevo de uma norma como o nº 5 do artigo 65º da CRP para uma realidade como o ambiente – não estritamente no plano urbanístico, portanto (ainda que neste estejam incluídos não só planos especiais imediatamente direccionados para a protecção do ambiente, como planos gerais que, em nome do princípio da integração, podem contemplar normas de protecção ambiental). Por outras palavras, cumpre apurar se é constitucionalmente fundada a afirmação de um direito fundamental à participação em procedimentos de tomada de decisão de natureza ambiental/com incidências na gestão de bens ambientais naturais, e quais as consequências de tal asserção. Nesta sede, traremos ao texto uma recente tomada de posição do STA sobre o direito à participação dos interessados num procedimento de elaboração de um plano (especial) de ordenamento de um parque natural (II.).

Numa terceira fase, chamar-se-á a atenção para a subalternização crescente a que o legislador, através de subterfúgios variados, vem votando os momentos de participação pública no plano ambiental, os quais fazem perigar a concretização da dimensão de cidadania ambiental a que a Constituição apela e que o Direito Internacional apoia. Mais uma vez entraremos em diálogo com a jurisprudência para tentarmos compulsar a sensibilidade dos tribunais (administrativos) à essencialidade da componente participativa para a qualidade da decisão autorizativa em sede de projectos com significativo impacto ambiental (III.).

Em IV., teceremos algumas observações finais.

I. A figura das medidas preventivas surge no RJIGT a título especial, num Capítulo (IV.) dedicado às *Medidas cautelares* (que inclui também a medida de suspensão da concessão de licenças) – arrumação que desde logo aponta para o pressuposto de urgência na sua adopção. O nº 1 do artigo 107º do RJIGT, ao recortar o âmbito material destas medidas, ancora-as expressamente na necessidade de “evitar a alteração das circunstâncias de facto existentes que possa limitar a liberdade de planeamento ou comprometer ou tornar mais onerosa a execução do plano”.

No nº 6 do artigo 109º, o RJIGT afasta-se do princípio geral insito no artigo 6º, que estabelece, ecoando o artigo 65º/5 da CRP (bem como o artigo 5º da Lei 48/98, de 11 de Agosto³), o direito de “todos os cidadãos bem como as associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais [...] de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial”. Esta derrogação filia-se, assim, no imperativo de salvaguardar o

³ Lei que estabelece as bases da política de ordenamento do território e urbanismo, com as alterações introduzidas pela Lei 54/07, de 11 de Agosto. O artigo 5º dispõe o seguinte:

“A política de ordenamento do território e de urbanismo obedece aos seguintes princípios gerais de:

(...)

f) Participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial”.

efeito útil da intervenção de planeamento em face da mutação súbita e acelerada das circunstâncias de facto.

O Tribunal Constitucional, a propósito das normas provisórias previstas no DL 69/90 – normas que tinham por objectivo regular interinamente uma situação de ocupação, uso e transformação do solo de forma diversa da prevista no plano em vigor ou mesmo em medidas preventivas (cfr. o n.º 5 do revogado artigo 8.º do DL 69/90), por a normação deste ter sido “ultrapassada” pelas circunstâncias de facto –, e da preterição da consulta pública prévia à sua aprovação, observou que:

“A determinação de participação dos interessados contida no artigo 65.º, n.º 5, da Constituição, não é absoluta. O direito de participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial deve harmonizar-se com outras exigências constitucionais que, no caso concreto, podem até prevalecer, implicando, por exemplo, um prazo mais curto do que o geral para o exercício do direito de participação dos interessados, ou até a aprovação de medidas provisórias não precedidas desta participação”.

O Tribunal considera, desta feita, que o desvio à obrigação de consulta no contexto da formação de decisão de planeamento não implica, automaticamente, uma violação do artigo 65.º/5 da CRP. Aliás, em aresto anterior (o Acórdão 394/04), os Juízes do Palácio Rattón haviam obtemperado que a preterição da consulta pública prévia à tomada de decisão no sentido da prorrogação da vigência de plano não afronta a Lei Fundamental, desde que o conteúdo normativo permaneça incólume⁴. Nesta linha de raciocínio, por maioria de razão, a amputação ficaria justificada.

Em “defesa” do artigo 109.º/6 do RJIGT, deve anotar-se, em primeiro lugar, que as autoridades ficam *dispensadas* de proceder à consulta pública –, *não impedidas* de a realizar⁵. Depois, caso o façam, poderão eventualmente reduzir o prazo-regra de 30 dias (cfr., para o PDM: artigo 77.º/4 do RJIGT; para os planos especiais: artigo 48.º/4 do RJIGT), pois quem pode o mais, pode o menos. Acresce que a decisão de adopção de medidas preventivas está subordinada a expressos parâmetros de proporcionalidade – nas dimensões material, territorial e temporal – e a estritas regras de fundamentação (cfr. os artigos 110.º, 111.º e 112.º do RJIGT). Finalmente, em casos de afectação significativa de situações singulares, haverá direito a indemnização por danos (artigo 116.º/2/b) e 143.º do RJIGT).

Contra a solução acolhida no preceito *sub judice*, diga-se que o pressuposto da urgência deveria ser expressamente afirmado no n.º 1 do artigo 107.º do RJIGT – e não implícito na natureza de medida cautelar⁶. Depois, cumpria estabelecer a

⁴ Temos dúvidas sobre este raciocínio, que “branqueia” a natureza de alteração que constitui a extensão temporal superior à inicialmente prevista de um quadro regulatório de aproveitamento do solo. Não concorrendo nesta hipótese qualquer circunstância de superior interesse público como a urgência, interrogamo-nos sobre a compatibilidade da neutralização do direito à participação nesta hipótese.

⁵ O que constitui um reforço da garantia da audiência prévia em face do estatuído no artigo 103.º/1/a) do CPA – que pura e simplesmente a descarta num quadro de urgência.

⁶ Isto para evitar a banalização do recurso a medidas preventivas, que revestindo embora o bom propósito de acautelar a eficácia de normas de uma futura revisão do plano, terão sempre um sabor de “remendo” e

exigência de fundamentação da dispensa na economia do tempo de decisão concreta – os limites de proporcionalidade que o RJIGT fixa dizem directamente respeito à materialidade da decisão, não à *neutralização* do contraditório público. Acresce, na sequência do que acaba de dizer-se, que o balanceamento do custo social das medidas deve ser equacionado no confronto com o benefício provável destas – o que aconselharia a compulsar o sentimento dos destinatários ou, na impossibilidade, a produzir uma fundamentação que demonstre a desnecessidade desta consulta. Finalmente, o facto de a adopção de medidas preventivas não obrigar à elaboração prévia de um Relatório Ambiental potencia a eclosão de danos ecológicos – os quais serão, sem embargo, sempre *teoricamente* reparáveis, nos termos do DL 147/08, de 29 de Julho (o artigo 116º do RJIGT não tem aqui aplicação) –, os quais afectam toda a comunidade.

Tendo em consideração o que antecede, julgamos que o legislador do RJIGT forjou uma solução que, num quadro de boa administração, se revela razoável. Não tendo excluído a realização da consulta e fixando à Administração rigorosos parâmetros de proporcionalidade – que abarcam, numa leitura generosa, um imperativo de equação dos interesses de decisão rápida, por um lado, e de menor valia da consulta pública no quadro concreto, por outro lado –, o legislador restringiu com fundamento objectivo e sem excesso o direito à participação pública. Adite-se que as medidas preventivas, por terem natureza regulamentar (artigo 108º do RJIGT), podem ser objecto de sindicância, a todo o tempo, através da acção administrativa especial de impugnação de normas, prevista nos artigos 72º segs do CPTA, e mesmo passíveis de suspensão de eficácia, com base no artigo 130º/1 do CPTA⁷. Facto que reduz os efeitos nefastos de compressão do direito para limites ainda aceitáveis.

Realce-se que o Tribunal Constitucional nunca chega a afirmar expressamente a natureza jusfundamental (de natureza análoga, *ex vi* do artigo 17º da CRP) do direito à participação em procedimentos de elaboração de planos⁸ – em aresto anterior (Acórdão 306/04), os Juízes do Palácio Ratton colocam mesmo aspas na expressão *direito fundamental* (à participação), negando que, naquele caso (de preterição de

de intrusão num quadro normativo homogéneo. A propósito de banalização, preocupante é a facilidade com que o Governo, a pretexto da verificação de circunstâncias “excepcionais”, vem recorrendo à opção de suspensão, total ou parcial, das normas dos planos, aberta pelos artigos 99º e 100º do RJIGT (de acordo com dados recolhidos pelas Quercus, a percentagem de municípios com PDM suspenso parcialmente já ronda os 7,5% da totalidade de municípios, desde Setembro de 2007: informação obtida em http://www.forumdourbanismo.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1506&Itemid=40) – estando a tomada de decisão subjacente a este mecanismo naturalmente isenta de prévia discussão pública. Vejam-se as mais recentes suspensões nas RCMs 40/09, de 22 de Maio (suspensão parcial do PDM de Coimbra), e 51/09 e 52/09, de 17 de Junho, (suspensões parciais do PDM de Lisboa, pelos prazos de 2 e 3 anos, com vista à construção de uma subestação no âmbito da Rede Nacional de Transporte de Electricidade, na freguesia de São Francisco Xavier, em Lisboa, e com vista à construção das novas instalações da Polícia Judiciária, respectivamente).

⁷ Isto no caso de o requerente pedir a suspensão da eficácia de normas com efeitos imediatamente executáveis circunscrita à sua esfera individual. Se pretender requerer a suspensão com eficácia *erga omnes*, está sujeito aos constrangimentos ditados pelo n.º 2 do artigo 130º do CPTA.

⁸ Numa posição que merece acolhimento de RUI MEDEIROS, na Anotação ao artigo 65º da *Constituição Anotada*, I (Coimbra, 2004), que co-organiza com Jorge Miranda (p. 678).

audiência pública num procedimento de reclassificação de zona protegida cujo plano havia caducado) houvesse afectação de qualquer dimensão análoga a direito, liberdade ou garantia dessa posição jurídica. Mas, que outro significado poderá ter a introdução, na revisão constitucional de 1997, do novo nº 5 do artigo 65º? Se fosse para revestir mera garantia de imparcialidade e racionalidade, já bastariam os artigos 267º/1⁹ e 5¹⁰ da CRP... Sendo certo que ao legislador sempre será reconhecida ampla margem de conformação das formas de exercício do direito, não é admissível que, sem fundamentação, o cerceie ou o limite na sua efectividade, no seu núcleo essencial (cfr. o artigo 18º/2 da CRP).

II. A urgência constitui um fundamento válido de dispensa da audiência dos interessados e da realização de consultas públicas de apresentação e discussão do conteúdo dos instrumentos de planeamento urbanístico, à luz da Constituição – Tribunal Constitucional *dixit*. Também o STA teve oportunidade de se pronunciar sobre o direito de participação pública no âmbito do procedimento de elaboração de um plano especial de ordenamento do território – o plano de ordenamento do Parque Natural da Arrábida. No Acórdão de 21 de Maio de 2008, proferido no processo 01159/05, aquela Alta Instância foi confrontada com uma acção de impugnação das normas do plano com fundamento em alegada violação do direito fundamental à participação. Tratava-se, no entanto, de uma preterição ocorrida já numa fase de “acertos” da regulação originária, precisamente na sequência de observações produzidas em sede de consulta pública.

Depois de percorrer o trilha dos artigos 65º/5 da CRP, 5º da Lei 48/98, de 11 de Agosto, 6º e 48º do RJIGT, e ainda 4º da Lei 83/95, de 31 de Agosto (Lei da participação procedimental e da acção popular), o Tribunal observa que

“(...) de acordo com o respectivo regime legal, o procedimento administrativo de planificação é um espaço no qual se quer uma participação dos interessados que acrescente informação e contribua para a racionalização da actividade da Administração e para a protecção dos administrados, antes da versão final, tudo ao serviço da solução justa.

E não há dúvida que, de acordo com o modelo gizado, na fase da discussão pública, o ponto axial da participação é a proposta apresentada a escrutínio dos interessados. Porém, ainda de acordo com o modelo legal, para assegurar a eficácia da participação, essa primeira versão do plano não pode ser inalterável e está, necessariamente, aberta à introdução de modificações. A garantia de participação procedimental não confere aos interessados, é certo, o direito de ver acolhidas pela Administração as suas sugestões, observações ou reclamações. Mas, se investe a entidade planificadora no dever de as examinar e ponderar (artigo 48º/8 do DL 380/99), é forçoso considerar que as

⁹ “O nº 5 é uma concretização em sede do ordenamento e do urbanismo do direito de *participação dos interessados* nas tarefas e estruturas da administração (cfr. art. 267º-1)” – José Joaquim GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4ª ed., Coimbra, 2007, p. 839.

¹⁰ Como sublinham Alexandre SOUSA PINHEIRO e Mário João BRITO FERNANDES, “O direito de participação previsto no nº 5 consubstancia um direito de carácter procedimental que, em rigor, tem eco constitucional no artº 267º, nº 5” – *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, 1999, p. 195.

mesmas podem vir a contribuir para a introdução de alterações a consagrar na versão final da proposta para aprovação”.

O STA ilumina, assim, uma equação central do problema, enunciada, de resto, no próprio artigo 48º do RJIGT: a utilidade/efectividade da discussão pública. Se a Administração não pudesse alterar a versão inicial na sequência do contraditório público, este seria totalmente dispensável. Em contrapartida, se, de cada vez que a alterasse, tivesse que ouvir novamente os interessados, o procedimento arrastar-se-ia intoleravelmente, com prejuízo para o interesse geral. O ponto de equilíbrio residirá na viabilização de nova consulta apenas nos casos em que a modificação introduzida afectar *significativamente* o sentido inicial da norma ou, nas palavras do STA, se a alteração se traduzir numa “«inovação normativa essencial que represente a negação dos pontos nucleares que formaram a substância da disciplina do texto legal participado» (...) com a qual os interessados não podiam razoavelmente contar (...)”.

Estamos, portanto, perante um novo motivo de contenção do contraditório público: a racionalidade procedimental¹¹. No fundo, trata-se de não comprometer a valência de um princípio por força de extremismo – e impraticabilidade – no entendimento do seu sentido. A decisão administrativa tende a ser cada vez mais uma decisão consensualizada – mas não uma decisão por consenso. As opiniões, sugestões, reclamações, observações do público devem ser registadas e, se adequadas, incorporadas na decisão. Porém, isso não pode constituir um motivo para transformar os procedimentos em *never ending stories* em que a participação pública paralisa a possibilidade de uma tomada de decisão.

Uma última nota para sublinhar o seguinte: a violação do direito à participação, no contexto de um procedimento de *aprovação de plano* urbanístico, redundará sempre em *nulidade* do instrumento – por força de o desvalor-regra dos actos normativos ser este (cfr. o artigo 74º do CPTA, que prescreve a possibilidade de impugnação a todo o tempo¹²). Isto não significa, contudo, que os actos filiados no plano nulo estejam sujeitos à mesma condição de precariedade, por força de nulidade consequente – lembre-se a norma do artigo 102º/2 do RJIGT (que determina a salvaguarda de efeitos de actos ancorados em plano declarado nulo, salvo previsão em contrário)¹³. Ao que acresce uma outra observação, mais perturbadora (?) ainda: a preterição do princípio da audiência do interessado ou da participação pública no âmbito de um procedimento de adopção de *acto administrativo* é desconsiderada pela jurisprudência

¹¹ Cfr. o artigo 535 do *Administrative Procedure Act* norte-americano de 1946, que admite excepções ao princípio da participação pública no procedimento de aprovação de regulamentos em nome de uma “good cause”, que exemplifica como impraticabilidade, desnecessidade ou contrariedade ao interesse público, devida e casuisticamente fundamentada. Sobre o sentido desta excepção, muito debatida pela doutrina norte-americana, Juan Jose LAVILLA RUBIRA, *La participación publica en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de America*, Madrid, 1991, pp. 183 segs.

¹² Embora não possamos descartar a esdrúxula norma constante do artigo 76º/3 do CPTA, que subverte parcialmente esta regra.

¹³ O artigo 69º/4 do DL 555/99, de 16 de Dezembro (com as alterações introduzidas pela Lei 60/07, de 4 de Setembro), que fixa em 10 anos o prazo de impugnação de actos autorizativos de construção, prende-se com causas de nulidade independente do acto de planeamento.

como sendo geradora de nulidade, originando mera *anulabilidade* – uma vez que estará em causa, nesta perspectiva (que refutamos), a quebra de um mero dever de transparência procedimental¹⁴.

III. Os casos ilustrados precedentes são exemplos de aceitável compressão do âmbito de protecção da norma do n.º 5 do artigo 65.º da CRP, em atenção a motivos atendíveis. Todavia, a vénia que ambos os tribunais fizeram, apesar do sentido das decisões, ao princípio da participação pública e à sua dimensão concretizadora do princípio da democracia participativa, não tem sido, infelizmente, exemplo para o legislador em sede ambiental. Diplomas recentes como o regime dos Projectos Nacionais classificados como de Importância Estratégica (mais conhecidos por PINs +), vertido no DL 285/07, de 17 de Agosto, em articulação com o DL 174/08, de 26 de Agosto (relativo aos Projectos de Interesse Nacional), ou o regime do licenciamento ambiental (ínsito no DL 173/08, de 26 de Agosto)¹⁵, têm afrontado despididamente o princípio da participação pública, mais do que reduzindo prazos, escancarando desvios com vista à sua supressão.

Com efeito, quer através da invocação de razões de superior interesse nacional (cfr. o artigo 14.º/1 do DL 285/07), quer pela via da realização simultânea de procedimentos (cfr. o artigo 15.º/4 e 8 do DL 173/08, por referência ao artigo 14.º/2 do DL 69/00, de 3 de Maio¹⁶), quer fazendo intervir entidades acreditadas (cfr. o artigo 16.º/3 do

¹⁴ O Tribunal Constitucional parece propender para esta tese desmaterializadora da natureza jusfundamental do direito à audiência e à participação no âmbito da adopção de actos individuais e concretos. Atente-se em que este Tribunal, no recente Acórdão 594/08, se pronunciou no sentido de não constituir o direito de audiência uma formalidade essencial para efeito de produção de nulidade do acto, nos termos do artigo 133.º/1 do CPA – sem embargo de reconhecer que a audiência é formalidade essencial enquanto concretização do princípio do Estado de Direito democrático... Os Juízes do Palácio Rattón aditaram ainda que

"O que vem de dizer-se não impede que, em certos casos, se reconheça ao direito de participação, sob a forma de direito de audiência, uma natureza especial tal que demande que a sua violação seja sancionada com o estigma da nulidade própria da afectação do núcleo essencial dos direitos fundamentais (cf. art.º 133.º, n.º 2, alínea d), do CPA).

Será o caso do direito de audiência e de defesa, nos procedimentos contra-ordenacionais e quaisquer processos sancionatórios (art.º 32.º, n.º 10, da CRP) e nos processos disciplinares (art.º 269.º, n.º 3, da CRP).

Mas, aqui, a configuração como verdadeiro direito subjectivo fundamental não se funda, directamente, no referido art.º 267.º, n.º 5, da Constituição, mas em outros preceitos constitucionais, prendendo-se, directamente, não com o interesse da comparticipação dos interessados na formação das decisões ou deliberações administrativas, no processamento da actividade administrativa, compaginante da melhor realização do interesse público e dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, mas com a fixação das condições, necessárias e indispensáveis, à garantia ou à realização "dos direitos fundamentais", impondo-se, então, como um postulado da dignidade da pessoa humana ou por um direito fundamental material em que ela se concretize".

¹⁵ Sobre o regime renovado da licença ambiental, vejam-se Carla AMADO GOMES, *O regime de licenciamento ambiental revisitado*, in *OD*, 2008/V, pp. 1053 segs; Pedro DELGADO ALVES, *O novo regime jurídico do licenciamento ambiental*, in *Actas das Jornadas de Direito do Ambiente – O que há de novo no Direito do Ambiente?*, Faculdade de Direito de Lisboa, 15 de Outubro de 2008, org. de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, Lisboa, 2009, pp. 195 segs.

¹⁶ A regulação do procedimento de licenciamento ambiental, quando realizado simultaneamente com o procedimento de avaliação de impacto ambiental (a pedido do operador, nos termos do artigo 12.º/3 do DL 173/08), parece provocar o encurtamento dos prazos de consulta pública no âmbito da AIA, uma vez

DL 173/08), o legislador tem prosseguido um objectivo claro de redução sistemática dos prazos de participação pública no domínio do ambiente. Pior ainda é a *sagração* do deferimento tácito como solução decisória neste âmbito, que mais do que encurtar, admite a pura e simples erradicação da fase da consulta pública, bem como da audiência dos interessados – cfr., além dos diplomas citados, os DLs 209/08, de 29 de Outubro (regime do licenciamento de actividade industrial)¹⁷, e 214/08, de 10 de Novembro (regime do licenciamento de actividade pecuária)¹⁸.

Mais do que uma fórmula mágica (ou diferentemente) para a produção de boas decisões, a participação pública implica uma alteração da metodologia decisória. Nas palavras de PERKINS SPYKE, há um efeito catártico associado à participação pública, “uma emoção que incrementa a democracia e uma força de gera redistribuição de poder”¹⁹. Ao efeito legitimador contrapõe-se, todavia, a indução de lentidão no procedimento, a dificuldade em apresentar informação inteligível em domínios complexos, a gestão da conflitualidade em questões vivenciais (por vezes com irrupção dos chamados movimentos *NIMBY: not in my backyard*), a neutralização da manipulação da informação por parte de lobbis ou de media. Ainda assim, um governo *do povo e para o povo* não pode arrogar-se a prerrogativa do autismo no plano de decisões com consequências gerais e geracionais. Cumpre, portanto, encontrar o justo equilíbrio entre as virtudes da democracia participativa e as exigências da democracia representativa²⁰.

É verdade que, no domínio material da protecção do ambiente, o legislador constituinte não teve a preocupação de consagrar um direito fundamental (de natureza análoga) de participação procedimental idêntico àquele que se retira do n.º 5 do art. 65.º da CRP²¹. No entanto, como sublinha RUIZ VIEYTEZ reportando-se a empreendimentos

que fixa entre 15 e 20 dias o prazo máximo para esta, quando o DL 69/00 dispõe que, para projectos do anexo I, os prazos variarão entre 30 e 50 dias, e para projectos do anexo II entre 20 e 30 dias. Entendemos que os prazos do DL 69/00 deverão prevalecer, uma vez que nem lei especial revoga lei especial (sendo diferentes os âmbitos de especialidade), nem os princípios da racionalidade procedimental (artigo 267.º/5 da CRP) e da participação em procedimentos de tomada de decisão com incidência ambiental (artigos 52.º/3/a) e 66.º/2 da CRP) consentem outra interpretação.

¹⁷ Sobre este regime, veja-se Tiago Antunes, *Como REAgr ao REAI? Reflexões esparsas em torno do novel regime de exercício da actividade industrial*, in *Actas das Jornadas de Direito do Ambiente – O que há de novo no Direito do Ambiente?*, Faculdade de Direito de Lisboa, 15 de Outubro de 2008, org. de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, Lisboa, 2009, pp. 99 segs.

¹⁸ Sobre este regime, veja-se Dinamene de FREITAS, *O regime de exercício da actividade pecuária (REAP). Apresentação e notas*, in *Actas das Jornadas de Direito do Ambiente – O que há de novo no Direito do Ambiente?*, Faculdade de Direito de Lisboa, 15 de Outubro de 2008, org. de Carla Amado Gomes e Tiago Antunes, Lisboa, 2009, pp. 165 segs.

¹⁹ Nancy PERKINS SPYKE, *Public participation in environmental decisionmaking at the new millennium: structuring new spheres of public influence*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 1997/2, pp. 263 segs, 267.

²⁰ Stéphane BRACONNIER, *La technique de l'étude d'impact et le renouveau de l'action publique*, in *RDSP*, 1998/3, pp. 817 segs, 842.

²¹ O reconhecimento da componente de participação como essencial à formação da decisão de planeamento é, de resto, uma tendência no plano comparado – Lorenzo CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analise comparata*, in *RTDPubblico*, 2007/1, pp. 43 segs. Em França, questiona-se até porque há-de o direito à participação, em debates públicos e em consultas públicas, estar constitucionalmente “confinado” aos procedimentos

públicos de significativo impacto ambiental, “a necessidade de participação pública tem por base não só a envergadura da decisão como a forte dose de irreversibilidade dos efeitos que surtirá a sua execução. O carácter preventivo da política ambiental aflora mais uma vez na exigência de participação do público neste tipo de decisões”²². Ou seja, mau grado a não pronúncia expressa do legislador constituinte, a natureza poliédrica do quadro ponderativo de interesses em jogo determina que o princípio da participação popular se afigure decisivo na conformação dos actos autorizativos ambientais.

O STA, subliminarmente, já o reconheceu, em Acórdão de 22 de Janeiro de 2004²³, a partir de uma tese que reconhece natureza de direito fundamental ao direito de audiência *quando o for* o direito fundamental substantivo afectado pela preterição da diligência procedimental. Estando em causa saber se uma Câmara Municipal deveria ter procedido à consulta da população antes de decidir sobre a localização de um aterro sanitário (nos termos do artigo 4º/1 da Lei 83/95, de 31 de Agosto), o Venerando Tribunal declarou a nulidade da deliberação camarária que, sem realizar tal consulta, aprovou a localização do dito aterro, ressaltando que “a deliberação contenciosamente impugnável era, pois, susceptível de pôr em causa um direito fundamental. Pelo que a referenciada falta de audiência prévia dos interessados implica a nulidade dessa mesma deliberação, nos termos do art. 133º, nº 2, alínea d), do CPA”²⁴.

O STA recuperava, assim, posição adoptada no Acórdão de 1 de Março de 2000 (proc. 44545)²⁵, no qual afirmava a instrumentalidade do direito de audiência, salvo quando estivesse *funcionalizado* à defesa de um direito fundamental. O “direito fundamental” que o STA descortinou foi o “direito ao ambiente”, enquanto direito análogo aos direitos, liberdades e garantias, por força da cláusula de extensão de regime constante do artigo 17º da CRP²⁶. Nomeadamente, na decisão em apreço, o móbil do STA, mais do que avaliar da efectiva natureza de direito da posição jurídica inscrita no nº 1 do artigo 66º da CRP – questão, aliás, que *despachou* em dois parágrafos e por remissão para *uma* referência doutrinal –, pretendia ultrapassar a dificuldade, por si próprio criada, de desconsiderar a inexistência de consulta pública, de *per se* e independentemente do direito cuja defesa esteja em causa, como causa de nulidade por violação do direito fundamental à participação (suportada pela alínea *d*) do nº 2 do artigo 133º do CPA).

Esta linha argumentativa assenta em bases extremamente claudicantes. Isto porque fazer derivar a fundamentalidade do direito de participação em consultas públicas da natureza do direito defendido pelos interessados pressupõe a *homogeneidade do*

nos domínios ambiental e de ordenamento do território – Yves JÉGOUZO, *De la «participation du public» à la «démocratie participative»?*, in *AJDA*, 2006/42, pp. 2314-2315, 2315.

²² Eduardo RUIZ VIEYTEZ, *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Zarautz, 1990, p. 204.

²³ Anotado no nº 51 destes *Cadernos* por Tiago MACIEIRINHA (*A audiência dos interessados e o direito fundamental ao ambiente*).

²⁴ In *CJA*, nº 51, p. 21.

²⁵ Nesta linha, veja-se também o recente acórdão do TCA Norte de 19 de Março de 2009 (proc. 00643/05.6BECBR).

²⁶ Fórmula da qual divergimos radicalmente – cfr. Carla AMADO GOMES, *Risco e modificação do acto administrativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*, Coimbra, 2007, pp. 98 segs., max. 126 segs.

interesse de todos os participantes. Ora, tal dado não é seguro, antes pelo contrário. Os interesses podem ser convergentes ou divergentes, e assentar, por isso, em normas jusfundamentais diversas (v.g., direito à integridade física, direito à habitação, “direito” ao património cultural. Acresce a incerteza sobre a qualificação de posições jurídicas fora do catálogo – e por vezes fora da Constituição formal, que podem (ou não) ser considerados direitos fundamentais (artigo 16º/1 da CRP) de natureza análoga (artigo 17º da CRP). Ou, reversamente, pense-se no índice de jusfundamentalidade que constitui o “desenvolvimento de personalidade”, corporizado em direito fundamental de natureza pessoal no artigo 26º/1 da CRP, susceptível de converter um vasto universo de actos administrativos inválidos por preterição do momento participativo em actos potencialmente nulos...

Esta dessubstancialização do direito à participação é, pois, frágil e artificial. Em sede de interesses difusos, a participação constitui-se como dimensão pretensiva e operativa do interesse, para fins procedimentais e processuais. Traduz uma espécie de “direito inerente de cidadania”, simultaneamente substantivo e adjectivo. O direito à participação em procedimentos ambientais constitui uma pretensão de activação da cidadania, um motor de integração social e um penhor da paz comunitária. Vale, destarte, por si só e só por si.

Embora dissentindo das premissas do STA, saudamos a conclusão. O direito de participação em procedimentos que visem a adopção de actos potencialmente lesivos do ambiente deve ser considerado constitutivo, quer de um ponto de vista sociológico quer, e sobretudo, de um ponto de vista jurídico. A ponderação de interesses que convergem neste tipo de decisões, a natureza colectiva dos bens ambientais, a colocação estratégica da participação pública na definição *imparcial* dos objectivos preventivos do acto autorizativo, todos estes elementos contribuem para a consideração do direito à participação como fundamental à conformação materialmente equilibrada da relação administrativa autorizativa. Mau grado a inexistência de uma norma como o nº 5 do artigo 65º inserida no artigo 66º da CRP, a fundamentalidade da participação impõe-se também para decisões não normativas.

Esta afirmação é suportada por considerações de vária ordem:

i.) A Administração não detém o monopólio do conhecimento, nem o monopólio do poder, recorda CASSESE²⁷. Se o segundo segmento da afirmação tem vocação geral, constituindo reflexo da pulverização de poderes hodierna, o primeiro é particularmente adequado à gestão de riscos ambientais, que convocam saberes transversais e não estritamente científicos. A participação pública é o momento co-constitutivo (e não puramente descritivo) de incorporação de todos esses saberes no cadinho conducente a uma decisão equilibrada;

ii.) O ambiente é uma realidade extremamente dinâmica, de cambiantes muito variados e mutáveis. A percepção de riscos associados a intervenções no meio deve, por isso, ser distribuída pela comunidade e não ficar confinada a burocratas.

²⁷ Sabino CASSESE, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello «neoclássico»*, in *Il procedimento amministrativo. Profili comparati*, a cura di Luísa Torchia, Milão, 1993, pp. 1 segs, 4.

Como sublinha GARCÍA DE ENTERRÍA, a participação popular é um meio “tanto para o melhor conhecimento da realidade e das necessidades sociais de que as autoridades deverão partir para tornar eficaz a sua gestão, como para transportar os frios serviços administrativos para o ambiente da sociedade e extrair desse transporte um verdadeiro e necessário suplemento de legitimação da acção pública”²⁸;

iii.) A gestão racional de recursos naturais é uma questão ineliminavelmente pública mas também intrinsecamente comunitária. O n.º 2 do artigo 66º da CRP frisa bem essa natureza colectiva, *intra* e *intergeracional* do interesse de fruição dos bens ambientais, reclamando a participação de todos. O mesmo é dizer que a específica *estrutura do interesse* apela à sua conformação com assento na participação pública²⁹. Se existe algum sentido no “direito ao ambiente” acolhido no n.º 1 do artigo 66º da CRP, ele consiste precisamente na vertente pretensiva procedimental de participação na gestão racional de bens de fruição colectiva.

Como realça CASSESE, a participação dos particulares no procedimento decisório reveste duplo relevo: vertical e horizontal³⁰. Esta afirmação ganha especial acuidade no plano da decisão autorizativa ambiental, dado que não só a participação incrementa a aceitabilidade da decisão pública como promove a responsabilização comunitária. No contexto ambiental, “é máximo o valor da participação pública, porque aí se entrelaçam e entrecrocamos escolhas que tocam as mais variadas e díspares posições jurídicas, envolvendo um número tendencialmente ilimitado de sujeitos”³¹. Tomar decisões com impacto material, social, temporal, de tal magnitude, prescindindo do momento da consulta pública, é assumir um défice de ponderação radicalmente invalidante da decisão autorizativa;

iv.) Conforme sublinha a doutrina espanhola no tocante à essencialidade do momento de contraditório prévio à ponderação final que se traduzirá na emissão do acto administrativo, no plano procedimental são debatíveis aspectos do agir administrativo que se prendem tanto com a legalidade estrita como com a conveniência da decisão – âmbito de debate que se reduz no plano jurisdicional³². Ora, em situações de emissão do acto pelo órgão de topo de uma hierarquia (v.g., declaração de impacto ambiental), o direito de defesa ficará inelutavelmente amputado, dada a impossibilidade de sindicar a vertente da oportunidade da decisão administrativa no plano contencioso. Há, portanto, uma afectação do direito à tutela jurisdicional efectiva na privação de um contraditório pleno;

²⁸ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Principios e modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*, in *Homenaje ao Professor José Luis Villar Palasí*, Madrid, 1989, pp. 437 segs, 452.

²⁹ Enrique GARCÍA ALONSO, *La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales*, in *REDA*, n.º 61, 1989, pp. 49 segs, 55.

³⁰ Sabino CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *RTDPubblico*, 2007/1, pp. 13 segs, 14.

³¹ Luca DE PAULI, *L'interesse ambientale nel procedimento*, in *Jus - Rivista di Scienze Giuridiche*, 2001/2-3, pp. 335 segs, 367.

³² Cfr. Eduardo RUIZ VIEYTEZ, *El derecho...*, cit., p. 246; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo*, in *Procedimiento Administrativo. Ponencias del I colóquio hispano-portugués*, org. de Diogo Freitas do Amaral e Laureano López Rodó, Santiago de Compostela, 1994, pp. 245 segs.

v.) Do ponto de vista processual, releva identicamente que a participação em procedimentos autorizativos seja vista como um direito e não como mera garantia de imparcialidade e transparência. A tutela jurisdicional efectiva, agora vista de um prisma objectivo que privilegia a qualidade da justiça e a observância de um princípio de *fairness* (ou processo equitativo), fica consideravelmente reforçada se para a lide forem careadas informações alargadas subjacentes à fundamentação do acto. Como sublinha DE PAULI, o contraditório público contribui para “aprofundar o controlo jurisdicional, na medida em que aumenta o espaço de análise da proporcionalidade da decisão [*sindacato di ragionevolezza*], que há-de confrontar-se também com «materiais» oferecidos pelos interessados e não apenas assentes na autoreferencialidade da Administração”³³.

Estas observações vêm ilustrar uma realidade inquestionável: a centralidade da participação pública em procedimentos autorizativos ambientais – *maxime*, envolvendo impactos significativos para o ambiente, numa lógica intra e intergeracional –, que a constitui em exigência do Direito Internacional, do Direito Comunitário, do Direito global³⁴. Encontramos apelos ao co-envolvimento dos cidadãos na formação da decisão ambiental nos princípios 14 da Declaração de Estocolmo (1972), e 10 da Declaração do Rio (1992); em várias recomendações da OCDE; no princípio 23 da Carta Mundial da Natureza (1982). De forma mais constrangente, as directivas europeias sobre avaliação de impacto ambiental (85/337/CEE, de 27 de Junho; 97/11/CE, de 3 de Março)³⁵, vários instrumentos bilaterais e multilaterais, e os artigos 6º, 7º e 8º da Convenção de Aarhus³⁶, vinculam os Estados a adoptar legislação que propicie uma efectiva participação dos cidadãos na tomada de decisão administrativa relativa a empreendimentos que afectem a capacidade de fruição dos bens naturais³⁷. Numa lógica de adscrição informal, podem referenciar-se, segundo CASSESE, directivas deontológicas adoptadas por instituições de influência global, como o Banco Mundial e seus satélites, que subordinam o financiamento de grandes projectos (públicos e privados) à observância de normas de boa governação, entre as quais a consulta das populações mais directamente atingidas por aqueles³⁸.

No direito comparado, variando embora os modelos³⁹, o resultado é idêntico:

³³ Luca DE PAULI, *L'interesse ambientale...*, cit., p. 351.

³⁴ Cfr., por todos, Sabino CASSESE, *La partecipazione...*, cit., pp. 29 segs.

³⁵ Cfr. Anders MATHIESEN, *Public participation in decision-making and access to justice in EC Environmental Law: the case of certain plans and programs*, in *EELR*, 2003/2, pp. 36 segs, 38 segs.

³⁶ Aprovada pela Assembleia da República pela Resolução 11/2003 (DR I, de 25 de Fevereiro de 2005).

³⁷ Cfr. Tullio SCOVAZZI, *La partecipazione del pubblico alle decisioni sui progetti che incidono sull'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1989/3, pp. 485 segs.

³⁸ Sabino CASSESE, *La partecipazione...*, cit., pp. 33-35.

³⁹ Desde logo, o sentido de participação pública é muito extenso, podendo albergar manifestações de natureza extremamente díspar – “a large and nebulous concept, one with an almost amoeba-like shape” (Nancy PERKINS SPYKE, *Public participation...*, cit., p. 267). Sabino CASSESE, debruçando-se sobre as realidades francesa, americana e britânica, apresenta-nos três modelos: “della separazione”, “funzionalista” e “della *fairness*”, respectivamente. O critério distintivo assenta na intensidade do controlo jurisdicional sobre a gestão do contraditório público, que varia entre uma *tendencial imunidade* (França), passando por um *controlo limitado* nas franjas da discricionariedade administrativa (Estados- Unidos), até uma *análise da razoabilidade* dos argumentos da Administração para cercear o direito de participação, passível de redundar na condenação a refazer o procedimento (Reino- Unido). O modelo português aproxima-se deste último.

nenhum procedimento administrativo de adopção de actos de natureza normativa ou individual, cujo impacto ambiental seja significativo, deve, em regra, furtar-se a momentos de contraditório público, em mais do que uma fase. É hoje relativamente consensual a fórmula tripartida, em que a consulta pública ocorre *antes* da tomada de decisão (para avaliar da necessidade, oportunidade e localização do empreendimento), *na sequência desta* e sobre um projecto mais ou menos elaborado (mero projecto de concepção ou projecto de execução), *depois* da avaliação deste e ao longo da sua execução (pós-avaliação). É, de resto, uma harmonização que na Europa muito deve ao instrumento da avaliação de impacto ambiental e seus múltiplos, mais concretamente a avaliação ambiental estratégica.

Com efeito, por força do disposto no DL 232/07, de 15 de Junho, não só os planos e programas susceptíveis de provocar impactos significativos no ambiente (cfr. os artigos 3º e 4º) devem ser submetidos a uma avaliação ambiental estratégica que envolve necessariamente uma fase de consulta pública prévia à elaboração do Relatório Ambiental, que será depois incorporada no plano ou programa a título de fundamentação das opções tomadas⁴⁰ (bem assim como na decisão de aprovação de um projecto sujeito a avaliação de impacto ambiental, caso haja simultaneidade de realização: artigo 3º/8); como os projectos com impacto significativo deverão passar por uma avaliação de impacto em que está igualmente contemplada a fase de participação pública (artigos 14º e 15º do DL 69/00, de 3 de Março, na redacção dada pelo DL 197/05, de 8 de Novembro); e ainda sujeitar-se a pós-avaliação na fase de execução (artigos 27º e segs do DL 69/00), que comporta identicamente uma vertente de acompanhamento público (cfr. o artigo 30º do DL 69/00).

IV. Se quanto às decisões *normativas* a natureza (jurfundamental) do direito à participação decorre expressa e inequivocamente dos artigos 2º, 17º e 65º/5 da CRP, no que toca às decisões autorizativas de instalações que ameacem provocar significativo impacto ambiental (tal como resultam do artigo 1º/3, 4 e 5 do DL 69/00), a sua reflexão ambiental, social e temporal justifica a indispensabilidade da componente da participação pública (pautada pelos vectores de suficiência da informação transmitida, carácter prévio da participação em face da tomada de decisão, e incorporação das considerações relevantes para a decisão na fundamentação, sobretudo se descartadas), sob pena de nulidade do acto autorizativo final. Isto sem embargo, por um lado, de, em casos excepcionais (e aqui se inclui a urgência) e devidamente fundamentados, algum momento de consulta pública poder ser reduzido ou mesmo suprimido (desde que as razões de tal dispensa sejam sindicáveis jurisdicionalmente). E, por outro lado, de o órgão decisor não estar vinculado a seguir as opiniões produzidas – mas estar obrigado a ponderar os aspectos relevantes carreados para o procedimento, e a fundamentar a sua não incorporação na decisão por apelo à prevalência de outros

⁴⁰ A entrada em vigor do DL 232/07 revogou tacitamente, salvo melhor reflexão, o Capítulo II da Lei 83/95, de 31 de Agosto, relativo à participação popular na preparação de planos ou na localização e realização de obras e investimentos públicos (na parte em que se reporta a decisões de planeamento e a empreendimentos públicos, mesmo realizados por concessionários). Esta afirmação funda-se no universo aplicativo extremamente abrangente desenhado pelos artigos 3º/1, 5, 6, 7, 8 e 9 e 4º/1 do DL 232/07 que, salvo melhor reflexão, consome o âmbito de aplicação gizado pelo DL 83/95.

interesses públicos igualmente tutelados pela norma de competência⁴¹.

Haverá porventura alguma radicalidade (ou, noutra perspectiva, um certo lirismo...) nesta posição, mormente num país como Portugal, no qual o índice de participação pública é baixo (nos últimos anos, mesmo no plano das manifestações de democracia representativa, com elevadas taxas de abstenção em actos legislativos, sobretudo nacionais). A acracia política (ausência de estímulo) confunde-se com a abulia política (cepticismo quanto à utilidade da participação), na medida, de uma banda, em que os grandes empreendimentos são muitas vezes apresentados ao público como factos consumados, surgindo porventura uma "ratificação" ambiental posterior devido à pressão de movimentos populares ou ecologistas [v.g., Túnel do Marquês; Aeroporto... de Alcochete (?)] e, de outra banda, devido à convicção da indiferença da Administração perante os argumentos apresentados⁴². Finalmente, a tristemente tradicional desresponsabilização dos governantes pelos efeitos nefastos das decisões tomadas e a requalificação, economicamente fundada, de zonas de interesse ambiental reconhecido (e não alterado por circunstâncias naturais), desmobiliza as populações em torno do exercício do direito de participação⁴³.

Os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º da Convenção de Aarhus resumem bem os princípios norteadores da actuação dos Estados em sede de promoção da participação pública em procedimentos decisórios de incidência ambiental: a participação deve anteceder num momento em que as opções estejam todas em aberto, durante períodos razoáveis que permitam a obtenção de informação e a sua análise, de forma a garantir a efectividade dos contributos na conformação da decisão final. Urge, pois, contrariar a tendência que se vem revelando em Portugal de sobrevalorização e estrangulamento dos momentos participativos, *maxime* no contexto da gestão de bens de fruição colectiva. O exercício da democracia participativa é fundamentalmente uma questão de mentalidade – dos cidadãos, mas também dos órgãos do poder, a quem cabe reconhecê-lo e valorizá-lo. A redução/eliminação dos momentos de participação não implica apenas com a *qualidade de decisão*, mas com a *qualidade da democracia ambiental*⁴⁴ para que a Lei Fundamental aponta (nos artigos 2.º, 52.º/3/a), 66.º/2 da CRP). “Integrar os cidadãos e as suas organizações nas *estratégias regulativas do ambiente* representa, afinal, uma das dimensões indispensáveis à concepção integrativa do ambiente”⁴⁵,

⁴¹ Cfr. os artigos 14.º/5 e 6, e 15.º/4 do DL 69/00.

⁴² A apreciação do fenómeno da participação pública em França suscita igualmente dúvidas quanto à sua efectividade. Leiam-se as considerações de Erwan LE CORNEC: “La participation du public est souvent vécue par les décideurs locaux (en France, particulièrement), non comme un moyen d’améliorer les décisions à prendre *in fine*, mais comme une contrainte, source d’une perte de temps et d’argent, et surtout une épée de Damoclès destinée à leur faire craindre la prise du pouvoir par les citoyens” – *La participation du public*, in *RFDA*, 2006/4, pp. 770 segs, 771.

⁴³ Cfr. também, sobre alguns problemas ligados à participação popular em procedimentos autorizativos ambientais, Nancy PERKINS SPYKE, *Public participation...*, *cit.*, pp. 292 segs.

⁴⁴ Recuperando uma expressão que José Joaquim GOMES CANOTILHO aliou à dimensão associativista do Direito do Ambiente – *Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativo do ambiente (As incertezas do contencioso ambiental)*, in *RLJ*, 1995, n.º 3857 segs (p. 235 do n.º 3857).

⁴⁵ José Joaquim GOMES CANOTILHO, *Estado Constitucional ecológico e democracia sustentada*, in *Revista do CEDOUA*, 2001/2, pp. 9 segs, 15.

concepção sustentada na natureza pública e colectiva do bem e na transversalidade que o irriga.

Ao poder político cabe a dianteira do processo, educando as populações, regulando os procedimentos decisórios com respeito pelo princípio da participação, não banalizando as causas de dispensa dos momentos de contraditório público. O "direito ao ambiente" é fundamentalmente direito de participar, informadamente, na gestão racional de bens comuns – e de aceder à justiça para sua tutela⁴⁶. Dos artigos 9º/e), 66º e 52º/3/a) da CRP, retira-se um imperativo de positivação normativa da lógica comunitária e solidária intrinsecamente ligada ao ambiente (assim como ao património cultural, a saúde pública, o urbanismo...), que os cidadãos devem dinamizar responsabilmente. “A «questão ecológica» tornada «questão de destino» pertence-nos”⁴⁷. Saibamos, pois, assumir essa responsabilidade.

⁴⁶ Para a demonstração desta asserção, veja-se Carla AMADO GOMES, *Risco e modificação...*, *cit.*, *loc. cit.*.

⁴⁷ Maria da Glória DIAS GARCIA. *O lugar do Direito na protecção do ambiente*, Coimbra, 2007, p. 496.