



# CUSTOS DE CONTEXTO E LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

## A DISPERSÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A legislação em matéria de ambiente encontra-se dispersa por diferentes diplomas que, frequentemente, utilizam conceitos e procedimentos não uniformizados. Este é, em grande medida, o resultado da transposição de diretivas da União Europeia sem uma visão de conjunto e sem a preocupação de serem devidamente enquadradas no quadro legislativo nacional.

A dispersão da legislação ambiental é evidente quando verificamos que existe mais de uma dezena de diplomas em matéria ambiental em vigor. Por exemplo, a avaliação de impacto ambiental encontra-se regulada no DL 151-B/2013, de 31/10, a licença ambiental no DL 127/2013, de 30/8 e no DL 75/2015, de 11/5, as licenças necessárias ao tratamento de resíduos no DL 178/2006, de 5/9, e as monitorizações de emissões de poluentes para o ar no DL 39/2018, de 11/6. Certo é que cada ato legislativo aborda a sua matéria específica, mas existem óbvios elementos de conexão.

Por isso, a criação de um “Código do Ambiente”, que integre as obrigações, procedimentos e atos permissivos nesta matéria, importaria

inegáveis vantagens em termos de segurança e certeza jurídica. Este “Código do Ambiente” consistiria numa única lei em matéria ambiental, uniformizada e clara, que não recorresse a listas exaustivas de definições, que identificasse o âmbito de aplicação dos procedimentos ambientais, sem remissão excessiva para anexos ou conceitos demasiadamente técnicos e que uniformizasse os procedimentos abrangidos.

## A INFLUÊNCIA DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

A maioria dos regimes jurídicos em matéria ambiental resulta de legislação da União Europeia. É, por exemplo, o caso do regime de emissões industriais aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, do regime jurídico da avaliação de impacto ambiental ou do regime da prevenção e controlo das emissões de poluentes para o ar.

Frequentemente, a legislação europeia acarreta custos de contexto excessivos ou procedimentos burocráticos que poderiam ser evitados. Mas, além disto, há outro fenómeno do

qual resultam encargos desproporcionados e que está associado à transposição e execução de direito da União Europeia: o *gold plating*.

Quando a legislação nacional transpõe diretivas ou executa regulamentos da União Europeia, pode suceder que inclua custos de contexto, encargos ou procedimentos adicionais não resultantes da legislação europeia. Isto é, por vezes, na aprovação de diplomas legislativos nacionais, alarga-se o âmbito de uma determinada obrigação, cria-se um novo procedimento administrativo ou prevê-se a necessidade de obter uma licença ou autorização “a propósito” do cumprimento de obrigações da legislação da União Europeia, mas sem que dela resultem necessariamente.

Portanto, seja diretamente através de diretivas e regulamentos negociados junto dos órgãos da União Europeia, seja em resultado do *gold plating*, é um facto que custos de contexto e procedimentos administrativos excessivamente burocratizados resultam direta ou indiretamente da produção da legislação europeia e da sua transposição ou execução nacional. Evitar que por estas vias se criem obstáculos excessivos que prejudiquem o de-



**João Tiago Silveira**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Sócio da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados



**Diana Ettner**

Mestre em Direito e Consultora na Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados

envolvimento económico e a criação de emprego (e que frequentemente pouco estão relacionados com uma efetiva proteção do ambiente) seria uma importante tarefa.

Quanto a este aspeto, duas medidas poderiam ser encaradas: a adoção, no plano nacional, de novas práticas negociais junto dos órgãos que produzem legislação no âmbito da União Europeia e a atribuição a uma entidade específica da responsabilidade de evitar o *gold plating*.

No que se refere à primeira, propõe-se uma ação negocial bem mais assertiva, organizada e focada por parte do Estado Português. Na verdade, as propostas de legislação europeia, na sua fase inicial, são habitualmente produzidas pela Comissão Europeia e envolvem a participação em reuniões com entidades administrativas dos Estados-Membros. Sucede que, nessas reuniões, é frequente participarem organismos da Administração Pública que não têm efetivas instruções ou direção políticas e intervirem reguladores independentes que não têm competência em matéria de produção legislativa, ficando a negociação condicionada e limitada pelas atribuições das entidades que participam nessas reuniões. Por exemplo, se na negociação de uma nova diretiva em matéria de avaliação de impacte ambiental apenas participar uma entidade administrativa com atribuições em matéria ambiental, é muito possível que outros fatores relevantes a ponderar (por exemplo, económicos) sejam secundarizados. Além disso, é frequente que o nível de decisão político, onde poderia existir essa ponderação global de todos os fatores, apenas seja chamado a intervir numa fase muito adiantada do processo, onde frequentemente já poucas opções estarão disponíveis.

Em suma, parece necessário assegurar que a negociação de legislação europeia se faz com diretrizes políticas desde o primeiro momento e que todos os fatores relevantes são ponderados.

Neste sentido, uma opção seria prever que a Representação do Estado na União Europeia (REPER) passasse a ser assegurada por um membro do Governo especialmente incumbido da produção legislativa e que as equipas da REPER estivessem na sua dependência

direta, tendo por missão realizar a negociação sobre a legislação europeia, mas sempre sem prejudicar a ponderação de todos os valores em jogo, e com a participação de outros setores governativos, quando necessário.

Quanto ao segundo aspeto – evitar o *gold plating* –, poderia atribuir-se essa missão específica ao membro do Governo responsável pela gestão do processo legislativo (o Ministro da Presidência ou o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros), que passaria a ter competência para impedir o agendamento em Conselho de Ministros de diplomas que, de forma injustificada, criassem custos de contexto ou procedimentos administrativos para lá do exigido pelas diretivas ou regulamentos da União Europeia.

#### UM EFETIVO PROCEDIMENTO ÚNICO AMBIENTAL

Nos últimos tempos registou-se um avanço muito positivo em matéria de procedimentos ambientais: a criação do licenciamento único ambiental através do DL 75/2015, de 11/5. Este diploma prevê a existência de um pedido único e eletrónico para os procedimentos ambientais que forem necessários para a concretização de um projeto, bem como um título único ambiental no qual se vão integrando as decisões finais nesses procedimentos. Adicionalmente, acolhe-se a existência de uma taxa úni-



(...) A NEGOCIAÇÃO DE LEGISLAÇÃO EUROPEIA SE FAZ COM DIRETRIZES POLÍTICAS DESDE O PRIMEIRO MOMENTO E QUE TODOS OS FATORES RELEVANTES SÃO PONDERADOS.





www.andritz.com



www.geelencounterflow.com



www.technipes.com

### Construtores / Instaladores

Estruturas / Transportadores / Tubagens / Elétrico Software

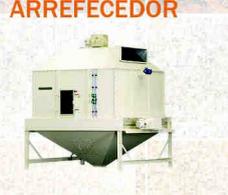
**MOINHO**



**GRANULADORA**



**ARREFECEDOR**



**ENSAQUE**



### Linhas Completas de Processo

Biomassa / Pellets / Energia














www.hrv.pt \* hrv@hrv.pt

Rua da Finlândia, Lote 46 \* Zona Industrial Casal da Lebre  
2430-028 Marinha Grande - Portugal  
TLF.: +351 244 830 180 \* FAX: +351 244 830 189







União Europeia  
Fundo Europeu  
de Desenvolvimento Regional

ca a pagar pelos procedimentos ambientais que tiverem de ser realizados.

Ou seja, os canais de entrada e de saída nos vários procedimentos são agora únicos e eletrônicos e existe uma taxa ambiental única. Falta, porém, criar um verdadeiro procedimento ambiental único, que dê origem a uma licença/autorização ambiental única em vez de um título que agregue o resultado de vários procedimentos distintos. Ou seja, unificar também toda a tramitação e competência para os vários procedimentos ambientais, uma vez que a matéria envolvida é, na maioria dos casos, estruturalmente a mesma.

### ELIMINAÇÃO DE ATOS E PROCEDIMENTOS DESNECESSÁRIOS

Infelizmente, com alguma frequência, os debates em torno de medidas de simplificação, desburocratização e eliminação de custos de contexto terminam com medidas que não reduzem a burocracia, tornando-a apenas mais amigável ou mais fácil, com o auxílio de sistemas de informação, interconexão de informações ou websites onde podem ser realizados pedidos e efetuados pagamentos. Sem dúvida que tais medidas são importantes, mas tal não pode fazer esquecer ações de simplificação diretamente dirigidas a eliminar atos e procedimentos inúteis. Claro está que se trata de intervenções difíceis, onde frequentemente é necessário convocar conhecimentos técnicos para lá dos meramente jurídicos e adotar posições corajosas face a interesses corporativos, de agentes económicos ou de organismos da Administração Pública, mas este é o esforço mais recompensador e que de forma mais efetiva pode eliminar encargos que não se justifiquem.

Vejamos alguns exemplos.

Não faria sentido uma mais intensa utilização do conceito de "capacidade produzida" num estabelecimento industrial, para efeitos de verificação de exigência de licença ambiental, em vez do de "capacidade instalada", pois é o primeiro que permite realmente aferir um eventual dano ambiental? Nas fundições, por exemplo, só para os materiais ferrosos é utilizado o conceito de "capacidade produzida", quando o mesmo poderia ser aplicado para os não ferrosos. Por outro lado, justifica-se que uma pequena unidade de fabrico de próteses dentárias que não produza substâncias danosas para o ambiente esteja obrigada a obter uma licença ambiental? Talvez fosse de introduzir um limiar a partir do qual a indústria química estivesse sujeita a licença ambiental.

E quanto aos solventes utilizados num processo industrial, quando a sua recuperação resulte de um processo de recuperação de solventes já utilizados em anterior processo produtivo numa lógica de economia circular, fará sentido exigir uma licença ambiental?

Para verificação do cumprimento das condições da licença ambiental, o investidor tem de enviar um relatório anual. Além disso, esse relatório tem de ser apreciado por um "verificador ambiental", que é um profissional privado incumbido de avaliar o cumprimento do Regulamento 1221/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25/11/2009. Fará sentido continuar a criar sistemas de controlo sucessivo e adicional, pela Administração Pública e por privados, com cada vez mais custos, encargos e taxas? Não bastará a obtenção de uma licença e uma efetiva fiscalização por entidades públicas competentes?

Também no plano dos resíduos, parece existir um excesso na qualificação de certas realidades como tal. E note-se que a consideração de um produto como resíduo tem fortes implicações com custos de contexto associados, como a necessidade de obtenção de licenças para determinadas operações de tratamento, a obrigação de registo e prestação de informação referente a resíduos e o pagamento de taxas de licenciamento e registo, com os inerentes custos associados.

Por exemplo, é muito duvidoso que as aparas de louça metálica não contaminada reutilizadas na produção de outros produtos devam ser consideradas como resíduos. E o mesmo quanto aos solventes saturados, aparas, sobras de injeções de plásticos, etc., que sejam reaproveitados num processo produtivo, quando tal reutilização seja efetuada para outros produtos, noutras instalações, noutra processo de fabrico, pois é o mesmo material que está a ser reutilizado.

Também no âmbito do regime da avaliação de impacte ambiental, existem exemplos de procedimento que poderiam ser eliminados. Não parece fazer sentido que, depois de obtida uma declaração de impacte ambiental (DIA) exista um novo procedimento destinado a verificar se um eventual projeto de execução se conforma com essa decisão. O incumprimento de uma DIA, seja resultante do projeto de execução ou de qualquer outra ação do interessado deveria ser analisado e eventualmente sancionado em sede de fiscalização e não através de novos procedimentos administrativos, com novos atos finais, destinados a reapreciar a mesma questão.

Finalmente, um último exemplo de possí-

vel simplificação reside no manifestamente exagerado número de relatórios que oneram os investidores em matéria ambiental, frequentemente com exigência de transmissão de informação repetida ou de que a Administração Pública já dispõe. A título de exemplo, uma empresa pode ser obrigada a remeter, entre outros, um relatório ambiental anual, um plano de execução da declaração de impacte ambiental, informação referente a resíduos, entre a qual a relativa aos produtores de resíduos, à identificação do tipo de produto e quantidades colocadas no mercado anualmente e ao sistema de gestão de resíduos adotado, reportes de resultados de emissão de gases para a atmosfera para todas as que tenham fontes fixas (chaminés), plano de gestão de solventes, autocontrolos da gestão de águas residuais e reportes de consumos de água para pagamento da taxa de recursos hídricos.

Em suma, sugere-se um verdadeiro programa de eliminação de exigências administrativas excessivas, agindo a nível da União Europeia e no plano nacional.

### REDUÇÃO DA MARGEM DE LIBERDADE E DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVAS

Por último, a obtenção de uma licença ambiental ou de uma DIA não significa o final de um caminho e a obtenção de uma permissão em matéria ambiental suficientemente sólida para concretizar um eventual projeto.

De facto, ambos estes atos costumam incluir um numeroso conjunto de condições frequentemente vago e indeterminado que, no âmbito da execução do projeto, necessita de ser satisfeito. Tais condições conferem às entidades administrativas uma margem de liberdade ou discricionariedade na verificação do cumprimento das condições, que é pouco compatível com o grau de certeza e segurança que a Administração Pública deveria oferecer aos investidores e que também favoreceria a defesa de valores ambientais e a sua fiscalização. Será que faz sentido incluir numa DIA uma obrigação tão vaga quanto seja "divulgar o programa...das obras às populações interessadas" sem especificar o meio?

Nesse sentido, por forma a conferir certeza e segurança na concretização do projeto e assegurar uma fiscalização do seu cumprimento com base em circunstâncias objetivas, a licença ambiental e a DIA poderiam incluir condições, mas estas deveriam ser objetivas e limitadas ao essencial face ao caso concreto. **IA**