



**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

TIAGO VALE LOPES DE MELO SOUSA MARTINS CARTAXO

# **O SISTEMA DA INDÚSTRIA RESPONSÁVEL NA PERSPETIVA DO DIREITO AMBIENTAL**

*Dissertação de Mestrado, na área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas,  
Menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, apresentada à  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

**Orientador**

**Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Alexandra de Sousa Aragão**

Coimbra, 2014

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	6
1. Licenciamento das atividades económicas.....	6
2. A indústria em particular.....	9
CAPÍTULO I – Enquadramento político e direito comparado.....	18
1. A experiência política recente .....	18
2. Experiências estrangeiras .....	21
2.1. França .....	21
2.2. Alemanha.....	22
2.3. Inglaterra.....	23
CAPÍTULO II – O licenciamento industrial no direito vigente: Sistema da Indústria Responsável .....	25
1. Enquadramento prévio .....	25
2. Abordagem às disposições preliminares .....	29
3. Instrumentos técnicos.....	36
4. Instalação e exploração dos estabelecimentos industriais.....	40
4.1. Autorização prévia.....	46
4.1.1. O procedimento de autorização prévia individualizada .....	46
4.1.2. O procedimento de autorização prévia padronizada.....	52
4.2. Comunicação prévia com prazo .....	57
4.3 Mera comunicação prévia.....	62
4.4. Controlo, reexame, suspensão e cessação da exploração .....	63
5. Alterações aos estabelecimentos industriais .....	66
6. Instalação e exploração de ZER.....	68
7. Acreditação de entidades.....	78

8. Fiscalização, medidas cautelares e sanções .....	81
9. Taxas .....	87
10. Meios de tutela .....	90
11. Notificações, comunicações e prazos.....	91
<b>CAPÍTULO III – O SIR e o Ambiente .....</b>	<b>93</b>
1. A responsabilidade social.....	93
2. Problemas ambientais.....	97
3. O SIR no sistema jurídico de proteção ambiental .....	99
3.1. Regime da avaliação ambiental estratégica .....	99
3.2. Regime da avaliação de impacte ambiental.....	100
3.3. Regime das emissões industriais .....	104
3.4. Lei da água .....	105
3.5. Operações de gestão de resíduos .....	106
3.6. Regime da prevenção de acidentes graves .....	106
3.7. Regime da responsabilidade por danos ambientais .....	107
3.8. Comércio europeu de licenças de emissões.....	109
3.9. SIR.....	110
4. As ZER como paradigma da responsabilidade industrial? .....	111
5. Impactes da aplicação do SIR .....	116
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>126</b>
<b>I – JURISPRUDÊNCIA .....</b>	<b>126</b>
<b>II – ARTIGOS E MONOGRAFIAS .....</b>	<b>126</b>
<b>III – SÍTIOS DA INTERNET .....</b>	<b>130</b>

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

**AAE** – avaliação ambiental estratégica

**ACT** – Autoridade para as Condições de Trabalho

**AIA** – avaliação de impacte ambiental

**ALE** – área de localização empresarial

**AMA, I.P.** – Agência para a Modernização Administrativa, I.P.

**ANPC** – Autoridade Nacional de Proteção Civil

**APA, I.P.** – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

**AR** – Assembleia da República

**AT** – Autoridade Tributária e Aduaneira

**BdE** – Balcão do Empreendedor

**BImSchG** – Lei Federal de Controlo de Emissões (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*)

**CCDR** – comissão de coordenação e desenvolvimento regional

**DEI** – diretiva relativa às emissões industriais

**DGAE** – Direção-Geral das Atividades Económicas

**DGAV** – Direção-Geral de Alimentação e Veterinária

**DGS** – Direção-Geral da Saúde

**DIA** – declaração de impacte ambiental

**DR** – Diário da República

**EFICE** – Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020

**GEE** – gases com efeito de estufa

**IPAC, I.P.** – Instituto Português de Acreditação, I.P.

*i.e.* – *id est*, isto é

**IQAR** – índice de qualidade do ar

**LZ** – Licenciamento Zero

**OGR** – operações de gestão de resíduos

**ONG** – organizações não governamentais

**PAG** – prevenção de acidentes graves

**PCIP** – prevenção e controlo integrados da poluição

**REAI** – regime de exercício da atividade industrial

**RECAPE** – relatório de conformidade ambiental do projeto de execução com a DIA

**REI** – regime de emissões industriais

**RJAAE** – regime jurídico da avaliação ambiental estratégica

**RJAIA** – regime jurídico da avaliação de impacto ambiental

**RPAG** – regime da prevenção de acidentes graves

**RPCIP** – regime prevenção e controlo integrados da poluição

**SILiAmb** – Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente

**SIR** – Sistema da Indústria Responsável

**TUHR** – título de utilização dos recursos hídricos

**UE** – União Europeia

**VAB** – valor acrescentado bruto

*v.g.* – *verbi gratia*, por exemplo

**WCED** – World Commission on Environment and Development

**ZER** – zona empresarial responsável

## INTRODUÇÃO

### 1. Licenciamento das atividades económicas

As atividades económicas, o seu modo de licenciamento ou autorização e, em especial, os respetivos regimes jurídicos têm vindo a ser, ao longo das últimas décadas, alvo da atenção tanto dos operadores no mercado como dos responsáveis políticos, no intuito de encontrar soluções legislativas que permitam facilitar o acesso dos investidores à implementação de novas unidades de negócio, enquanto forma de dar resposta às dificuldades conjunturais das crises económico-financeiras. As palavras de ordem têm, por isso, sido desregulamentar, desburocratizar e desmaterializar os procedimentos.

Por vezes, esta intenção de reduzir os constrangimentos e aquilo a que ultimamente se tem intitulado custos de contexto verificou-se até mesmo nos casos de atividades que, não se encontrando conformes aos regimes de licenciamento em vigor, os novos diplomas procuraram regularizar, prevendo prazos e procedimentos mais ágeis para que tais atividades pudessem, finalmente, obter o respetivo licenciamento e conformar-se com a legislação vigente.

Na esteira das orientações político-legislativas acima mencionadas, cumprirá reconhecer que uma das mais relevantes alterações no sentido de desregulamentar e desmaterializar os procedimentos em sede de atividades económicas foi o regime jurídico do «Licenciamento Zero» (LZ), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril<sup>1</sup>, no uso das autorizações legislativas concedidas pela Lei n.º 49/2010, de 12 de novembro, e pelo artigo 147.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que veio simplificar e agilizar o regime de exercício de diversas atividades económicas<sup>2</sup>, com o objetivo de reduzir

---

<sup>1</sup> Cfr., sobre o regime estabelecido pelo LZ, Luís ALVES, *O Regime Jurídico do «Licenciamento Zero»: os desafios substantivos, procedimentais, contraordenacionais, e contenciosos das atividades económicas*, Almedina, Coimbra, 2012, págs. 25 e segs.

<sup>2</sup> Concretizando as obrigações estabelecidas na diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno, que foi transposta para a ordem

encargos administrativos sobre os cidadãos e as empresas, mediante a eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, registos e outros atos permissivos, substituindo-os por um reforço da fiscalização sobre essas atividades.

Com o LZ, ficaram isentas de licenciamento as atividades das agências de venda de bilhetes para espetáculos públicos e o pagamento da respetiva taxa - previsto nos artigos 35.º, 36.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro; o exercício da atividade de realização de leilões e o pagamento da respetiva taxa - previsto no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro; as mensagens publicitárias e o pagamento da respetiva taxa, quando as mesmas são de natureza comercial, afixadas ou inscritas em bens de que são proprietárias ou legítimas possuidoras ou detentoras entidades privadas e não são visíveis ou audíveis a partir do espaço público, conforme o previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril; as mensagens publicitárias de natureza comercial e o pagamento da respetiva taxa – previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, com as seguintes características:

- a) As mensagens afixadas ou inscritas em bens de que são proprietárias ou legítimas possuidoras ou detentoras entidades privadas e a mensagem publicita os sinais distintivos do comércio do estabelecimento ou do respetivo titular da exploração ou está relacionada com bens ou serviços comercializados no prédio em que se situam, ainda que sejam visíveis ou audíveis a partir do espaço público;
- b) As mensagens afixadas ou inscritas no próprio bem imóvel objeto da transação publicitada, ainda que sejam visíveis ou audíveis a partir do espaço público (v.g. placas, cartazes ou inscrições em vidros do tipo «Vende-se», «Arrenda-se», «Trespasa-se»), afixadas por particulares ou imobiliárias, colocadas no imóvel objeto da transação; e

---

jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho. Este último diploma estabeleceu, assim, os princípios e as regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas em território nacional (cfr. n.º 1 do artigo 1.º).

- c) As mensagens publicitárias de natureza comercial e o pagamento da respetiva taxa – previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, com as características de mensagens afixadas, inscritas ou colocadas no espaço público contíguo à fachada do estabelecimento, que publicitem sinais distintivos do comércio do estabelecimento, do respetivo titular da exploração ou estejam relacionadas com bens ou serviços comercializados no estabelecimento (v.g. inscrições em mesas, cadeiras e guarda-sóis, toldos, expositores, vitrinas; distribuição de impressos publicitários ou de amostras de produtos comercializados no estabelecimento).

Concomitantemente, o LZ procurou simplificar as disposições relativas à instalação e modificação de estabelecimento, registo no cadastro comercial e ocupação do espaço público - n.º 1 a 3 e 5 do artigo 2.º e artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril; e o regime de comunicação do horário de funcionamento, suas alterações e respetivo mapa – previsto no artigo 4.º- A do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, na redação conferida pelo artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

Cumprido, outrossim, recordar que a publicação da Lei n.º 29/2014, de 19 de maio, veio autorizar o Governo a simplificar o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração, a regular as profissões dos responsáveis técnicos para a atividade funerária e do pessoal dos centros de bronzamento artificial, a estabelecer um novo regime contraordenacional e a prever o acesso à base de dados do registo comercial e do registo nacional de pessoas coletivas, bem como a consulta à base de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), para efeitos de cadastro comercial. Prepara-se, deste modo, o Governo para aprovar, por via de decreto-lei autorizado, um novo regime jurídico de acesso e exercício de atividades de comércio, serviços e restauração, que, a acontecer, consolidará uma vasta panóplia de legislação dispersa respeitante às atividades em apreço.

Do mesmo modo e num espírito de preocupação com a agilização de procedimentos, também a indústria e a legislação a ela respeitante sofreu, ao longo dos

últimos anos, vicissitudes que importarão ser apreciadas de forma mais aprofundada. Resta saber se tais alterações no sentido de simplificar o acesso e exercício às atividades, com o intuito de proceder a um procedimento de desburocratização, não terão acabado por enfraquecer a robustez das decisões de licenciamento ou autorização e, bem assim, a sustentabilidade e eficiência das atividades, a par da resiliência<sup>3</sup> do meio ambiente e dos territórios em geral.

É exatamente sobre esta preocupação que nos propomos desenvolver o presente estudo, procurando, ao debruçarmo-nos sobre a atividade industrial, respostas no direito positivo às dúvidas colocadas *supra* e, simultaneamente, apresentando questões teóricas e prática aos desafios que o futuro reserva para os investidores, a economia, mas também para a proteção do ambiente, numa preocupação de contribuir para as melhores opções em sede da prossecução do desenvolvimento sustentável.<sup>4</sup>

## 2. A indústria em particular

O exercício da atividade industrial corresponde a um exemplo do setor económico cujos regimes mais alterações têm vindo a sofrer ao longo dos últimos anos. Neste sentido, o ainda recente regime jurídico do «Sistema da Indústria Responsável» (SIR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, apresenta-se como uma prova clara das tendências da produção legislativa no que respeita ao licenciamento das atividades económicas e, neste caso em particular, à realidade industrial.

Do próprio preâmbulo do diploma é possível verificar que o que moveu o legislador foi o objetivo de uma mudança de paradigma em que o Estado, no espírito do LZ, previsto pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, procurou reduzir o controlo prévio, reforçando

---

<sup>3</sup> Sobre o conceito de «resiliência», cfr. Crawford Stanley HOLLING, *Resilience and stability of ecological systems*, in *Annual Review of Ecology and Systematics* 4, 1973, págs. 1-23.

<sup>4</sup> A propósito do conceito de desenvolvimento sustentável, cumpre recordar a definição que decorre do relatório da Comissão Brundtland – World Commission on Environment and Development (WCED), de 1987, intitulado *Our Common Future*: «Desenvolvimento sustentável é aquele que permite satisfazer as necessidades das gerações atuais sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas». Também o princípio 3 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, e reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 1972, consagra que «o direito ao desenvolvimento deverá ser exercido de forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações atuais e futuras».

– ainda que pouco – os mecanismos de controlo *a posteriori*, o que implica uma maior responsabilização dos industriais e das demais entidades intervenientes no procedimento.

Na verdade, a atividade industrial encontrava-se regulada pelo Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 24/2010, de 25 de março, e que surgira integrado no Programa SIMPLEX, pretendendo também, nessa sede, simplificar o processo de licenciamento industrial no âmbito do anterior Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de abril<sup>5</sup>, ao procurar eliminar constrangimentos, reduzir os chamados os custos de contexto e favorecer, desse modo, uma maior competitividade da economia portuguesa.

Porém, na perspetiva dos agentes industriais, as experiências dos mencionados diplomas e respetivas alterações revelaram-se insuficientes para agilizar os procedimentos de licenciamento industrial, tanto quanto era a intenção do legislador e dos governantes.

A este respeito, cumpre realçar que, ao longo da história, o exercício das atividades industriais em Portugal sofreu atravessou sempre percursos turbulentos, tendo os governos, por inúmeras vezes e das mais diversas e imaginativas maneiras, procurado encontrar novos caminhos e outras soluções para o fomento da indústria e o apoio aos investidores.<sup>6</sup>

Foi nesta conjuntura e com o intuito de retomar a trajetória de convergência com os seus parceiros europeus, num caminho de consolidação do processo de crescimento económico, que surgiu no ordenamento jurídico nacional o SIR.

---

<sup>5</sup> Que estabeleceu as normas disciplinadoras do exercício da atividade industrial, com o objetivo da prevenção dos riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, visando salvaguardar a saúde pública e dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a higiene e segurança dos locais de trabalho, a qualidade do ambiente e um correto ordenamento do território, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas, nos termos do disposto no respetivo artigo 1.º.

De acordo com o disposto no artigo 3.º, o Decreto-Lei n.º 69/2003 foi, posteriormente, desenvolvido pelo Decreto Regulamentar n.º 8/2003, de 11 de abril de 2003, que reviu o denominado Regulamento do Licenciamento da Atividade Industrial (RELAI), que havia sido aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 25/93, ainda na vigência do anterior Decreto-Lei n.º 109/91, de 15 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 282/93, de 17 de agosto.

<sup>6</sup> Sobre o atribulado percurso histórico da atividade industrial no nosso país, cfr. notas de reflexão de Adalberto COSTA, *Licenciamento Industrial – Novo regime jurídico*, Almedina, Coimbra, 2004, págs. 13-20, e ainda, em especial sobre os avanços durante o século XX, Álvaro AGUIAR e Manuel M. F. MARTINS, *O Crescimento da Produtividade da Indústria Portuguesa no Século XX*, O Crescimento da Produtividade da Indústria Portuguesa no Século XX, Investigação – Trabalhos em curso – n.º 145, CEMPRE – Centros de Estudos Macroeconómicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto, maio 2004.

Em rota de convergência com o novo regime jurídico a que ficam sujeitas a instalação e a exploração das atividades industriais e as matérias com estas relacionadas, foram ainda aprovados dois outros diplomas que, no quadro do cumprimento do acervo comunitário e de forma a melhor articular os procedimentos de licenciamento, representaram uma importante alteração ao *status quo* no que concerne à perspetiva ambiental das atividades económicas.

O primeiro diploma foi o que estabeleceu o Regime de Emissões Industriais (REI)<sup>7</sup>, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto<sup>8</sup>, que transpôs para o direito nacional a Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativa às Emissões Industriais (DEI)<sup>9</sup>, revogando e substituindo, assim, o Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e ou reduzir as emissões para o ar, a

---

<sup>7</sup> Procurando facilitar a harmonização e a articulação sistémica dos respetivos regimes jurídicos, bem como a adoção, pelas entidades públicas, de condições técnicas padronizadas e a intervenção de entidades acreditadas na garantia da boa instrução dos processos de licenciamento ou autorização, permitindo uma redução significativa dos prazos, o REI consolidou, num único diploma, cinco regimes:

- a) Prevenção e controlo integrado da poluição proveniente de certas atividades, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de setembro de 1996, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Diretiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, codificada pela diretiva n.º 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008;
- b) Limitação das emissões para o ar de certos poluentes provenientes das grandes instalações de combustão, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 178/2003, de 5 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2001/80/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2001;
- c) Incineração e co-incineração de resíduos, constante do Decreto-Lei n.º 85/2005, de 28 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 178/2006, de 5 de setembro, e 92/2010, de 26 de julho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2000/76/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de dezembro de 2000;
- d) Limitação da emissão de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades e instalações, constante do Decreto-Lei n.º 242/2001, de 31 de agosto, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 181/2006, de 6 de setembro, e 98/2010, de 11 de agosto, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 1999/13/CE, do Conselho, de 11 de março de 1999; e
- e) Estabelecimento das condições de licenciamento para a descarga, armazenagem, deposição ou injeção no solo de águas residuais ou de resíduos da indústria de dióxido de titânio, constante da Portaria n.º 1147/94, de 28 de dezembro, que transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.º 78/176/CEE, do Conselho, de 20 de fevereiro de 1978, relativa aos resíduos provenientes da indústria de dióxido de titânio, n.º 82/883/CEE, do Conselho, de 3 de dezembro de 1982, relativa às modalidades de vigilância e de controlo dos meios afetados por descargas provenientes da indústria de dióxido de titânio e n.º 92/112/CEE, do Conselho, de 15 de dezembro de 1992, que estabelece as regras de harmonização dos programas de redução da poluição causada por resíduos da indústria do dióxido de titânio tendo em vista a sua eliminação.

<sup>8</sup> Cfr. Declaração de Retificação n.º 45-A/2014, de 20 de outubro.

<sup>9</sup> A DEI revogou, a partir de 7 de janeiro de 2014, a diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP), com a alteração conferida pela diretiva 2009/31/CE do parlamento europeu e do conselho (Diretiva PCIP).

água e o solo e a produção de resíduos, a fim de alcançar um elevado nível de proteção do ambiente no seu todo, encontrando-se no anexo I deste diploma as atividades abrangidas. Em seguida, cumprirá enfatizar a entrada em vigor do novo Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental<sup>10</sup> (RJAIA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente<sup>11</sup>, e que, tanto no Anexo I como no II, se aplica a um vasto número de projetos de instalações dedicadas ao desenvolvimento de atividades industriais.

Ambos os diplomas respeitantes às matérias de verificação da viabilidade ambiental de projetos reconhecem, desde logo nos respetivos preâmbulos, mas também ao longo das disposições de tramitação<sup>12</sup>, a respetiva articulação com o SIR, o que denota a especial relevância para as temáticas ambientais que implica o novo regime jurídico dedicado ao licenciamento das atividades industriais.

A par dos referidos diplomas, uma das mais recentes provas da preocupação por parte das entidades públicas em encontrar soluções mais ágeis e simples para os investidores, designadamente no que diz respeito à indústria, foi a aprovação pelo Governo, já em 2013 e após a entrada em vigor do SIR, de uma Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020 (EFICE), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2013.

Esta mencionada estratégia procurou fazer face às dificuldades provocadas pelo longo período de crise e estagnação que a economia portuguesa atravessou na década anterior, com um crescimento real médio anual equivalente a 0,7%, fixando objetivo

---

<sup>10</sup> Sobre a noção de AIA, veja-se Claudia Pasqualini SALSA, *Diritto Ambientale – Principi, norme, giurisprudenza*, VIII edizione, Maggioli, 2005, págs. 475 e segs.

<sup>11</sup> E que procedeu à codificação da Diretiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de junho de 1985. Entretanto, cumprirá salientar que foi publicada a Diretiva 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva 2011/92/UE, a fim de melhorar a qualidade do processo de avaliação do impacte ambiental, harmonizá-lo com os princípios da regulamentação inteligente e aumentar a coerência e as sinergias com outra legislação e outras políticas da união, assim como com as estratégias e políticas concebidas pelos estados-membros nos domínios da competência nacional, bem como de forma a garantir a melhoria da proteção do ambiente, o aumento da eficiência na utilização dos recursos e o apoio ao crescimento sustentável na União.

<sup>12</sup> Refira-se v.g. no REI o n.º 6 do artigo 37.º e no RJAIA o n.º 6 do artigo 1.º, o n.º 1 do artigo 5.º ou o n.º 2 do artigo 19.º.

principal atingir um crescimento sustentável da economia nacional em valores próximos dos 1,5% em 2015, criando condições para que este valor seja claramente superado em 2020, assente em seis pressupostos:

- a) Promover a reindustrialização, modernizando e dinamizando a indústria nacional, com o reforço da competitividade e da capacidade de diferenciação no mercado global;
- b) Facilitar o investimento no País, através de um enquadramento económico-legal mais atrativo e de um reposicionamento da economia nacional nas redes da economia global;
- c) Orientar o crescimento das empresas para a exportação;
- d) Estruturar um mercado de trabalho capaz de gerar emprego;
- e) Propiciar uma maior qualificação da mão-de-obra, capaz de fortalecer a indústria nacional e de atrair investimento estrangeiro; e
- f) Reforçar o investimento em investigação, desenvolvimento e inovação (I&D&I).

Embora tenha sido aprovada em momento posterior à publicação do SIR, a EFICE acabou por consagrar, no seio das iniciativas políticas consideradas fundamentais para a melhoria da competitividade da economia nacional, a implementação do Programa para a Indústria Responsável, cuja previsão temporal de implementação seria no quarto trimestre de 2013.

A referida medida, claramente indissociada do próprio SIR, apresenta-se, no cerne do EFICE, como *«uma reforma global e multissetorial dos procedimentos administrativos para exercício da atividade, cobrindo as áreas do ambiente, da segurança, higiene e saúde públicas, da urbanização e edificação, ao mesmo tempo que se desenvolve um modelo de articulação transparente, ágil e eficaz entre as diversas entidades, privadas e públicas, intervenientes no processo»* e com o objetivo final de facilitar o acesso e o investimento à

atividade industrial, procurando atingir, simultaneamente, níveis elevados de qualidade ambiental, de segurança, higiene e de saúde públicas, bem como de um correto ordenamento do território.

O Programa da Indústria Responsável procura, assim, desenvolver-se através de diferentes etapas, a saber:

- a)* O arranque da plataforma do Balcão do Empreendedor, em linha com a iniciativa «Licenciamento Zero» (5.1.1 EFICE);
- b)* Criação e dinamização de Zonas Empresariais Responsáveis (ZER)<sup>13</sup>, que permitam a instalação de atividades industriais «chave-na-mão» (5.1.2 EFICE);
- c)* Ampliação do recurso ao Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiAmb), sistema suportado em tecnologias de informação que garante a articulação de entidades, cidadãos e empresas, procurando promover a simplificação e a celeridade dos procedimentos associados ao licenciamento ambiental (5.1.3 EFICE);
- d)* Implementação de outras reformas na área do ordenamento do território, designadamente a aprovação da Lei de Bases das Políticas do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo<sup>14</sup> e demais diplomas complementares (5.1.4 EFICE);
- e)* Promoção e desenvolvimento de licenças e condições técnicas padronizadas (5.1.5 EFICE);
- f)* Promoção da intervenção de entidades acreditadas no procedimento administrativo para o exercício da atividade (5.1.6 EFICE).

Na realidade, tais etapas enunciadas como parte integrante do Programa da Indústria Responsável mais não representam do que a própria concretização das normas e

---

<sup>13</sup> Realidade prevista logo no artigo 1.º no SIR e cujos regras e requisitos de gestão ficaram estabelecidos na Portaria n.º 303/2013, de 16 de outubro.

<sup>14</sup> Entretanto, aprovada na assembleia da república pela lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

princípios essenciais do SIR, consagrados ao longo do diploma que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto.

Ainda no que se refere as estratégias públicas, deverá enfatizar-se a recente apresentação pelo Governo da proposta, que se encontra atualmente em consulta pública, do denominado «Compromisso para o Crescimento Verde»<sup>15</sup>. Esta estratégia resultou de um alargado debate, que se realizou durante cerca de um ano, no âmbito da chamada Coligação para o Crescimento Verde, constituída por quase uma centena de organizações das áreas empresarial, científica, financeira, assim como dos organismos públicos, fundações e organizações não-governamentais (ONG).<sup>16</sup>

Assim, o referido Compromisso para o Crescimento Verde, que efetivamente denota uma forte preocupação com o setor da indústria, em especial a extrativa e a transformadora, estabelece 13 objetivos quantificados para 2020 e 2030:

1. Aumentar o VAB (valor acrescentado bruto) «verde» - 3000 milhões de euros em 2020 e 5100 milhões de euros em 2030;
2. Incrementar as exportações «verdes» - 700 milhões de euros em 2020 e 1200 milhões de euros em 2030;
3. Criar postos de trabalho «verdes» - 95.000 pessoas ao serviço em 2020 e 140.000 pessoas ao serviço em 2030;
4. Aumentar a produtividade dos materiais – 0,98 em 2020 e 1,19 em 2030 (assegurando o objetivo europeu de crescimento de 30% até 2030);
5. Aumentar a incorporação de resíduos na economia – 68% em 2020 e 87% em 2030;
6. Privilegiar a reabilitação urbana – 17% das obras novas em 2020 e 23% das obras novas em 2030;

---

<sup>15</sup> O documento, que se apresenta em consulta pública, poderá ser acedido através da seguinte hiperligação: <http://www.portugal.gov.pt/media/1535213/20140915%20maote%20compromisso%20crescimento%20verde.pdf>

<sup>16</sup> Informação sobre a reunião inaugural da Coligação para o Crescimento Verde disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente-ordenamento-do-territorio-e-energia/documentos-oficiais/20140204-maote-crescimento-verde.aspx>

7. Aumentar a eficiência energética – intensidade energética em 134 tep/milhão de euros PIB em 2020 e 107 tep/milhão de euros PIB em 2030;
8. Aumentar a eficiência hídrica – máximo de 25% de água não faturada no total da água colocada na rede em 2020 e 20% em 2030;
9. Reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> – entre 68 e 72 milhões de toneladas CO<sub>2</sub> em 2020 e entre 54 e 60 milhões de toneladas CO<sub>2</sub> em 2030, contingente a interligações;
10. Reforçar o peso das energias renováveis – peso de 31% no consumo final de energia em 2020 e 40% em 2030;
11. Melhorar o estado das massas de água – 72% das massas de água passar de qualidade «Inferior a Boa» a «Boa ou Superior» em 2020 e 100% em 2030;
12. Melhorar a qualidade do ar – máximo de nove dias com Índice de Qualidade do Ar (IQAR) «fraco» e «mau» em 2020 e máximo de dois dias em 2030;
13. Valorizar a biodiversidade – 126 espécies e 96 habitats com estado de conservação «favorável» estabelecido por região biogeográfica em 2020 e 158 espécies e 144 habitats em 2030.

Ora, uma grande parte dos objetivos estabelecidos no Compromisso para o Crescimento Verde está, claramente, associada também às atividades industriais. E uma análise do SIR numa perspetiva de direito ambiental não pode, de forma alguma, olvidar as matérias relacionadas com, por um lado, o aumento de VAB, exportações e postos de trabalho diretamente advenientes de atividades sustentáveis, e, por outro, a incorporação de resíduos na economia, a redução nas emissões de CO<sub>2</sub> e a consequente melhoria da qualidade do ar.

Em causa poderá estar, no futuro, – e assim o esperamos –, com o SIR, o RJIA, o REI, o EFICE e o Compromisso para o Crescimento Verde, a dinamização de uma economia sustentada em setores produtivos menos poluentes e mais eficientes, que poderão

resultar na ascensão dos níveis de produtividade, mais emprego e criação de riqueza, mas de forma «verde», *i.e.* sem comprometer o futuro das próximas gerações.

## **CAPÍTULO I – Enquadramento político e direito comparado**

### **1. A experiência política recente**

A política industrial tem estado, desde sempre, na agenda do dia na União Europeia (UE), desde a publicação da Comunicação da Comissão, em 2010, da iniciativa emblemática sobre a Política Industrial «*Uma política industrial integrada para a era de globalização*», que constitui uma das sete iniciativas da Estratégia UE 2020, para a prossecução de uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, visando melhorar o ambiente empresarial, especialmente para as pequenas e médias empresas (PME), e apoiar o desenvolvimento de uma base industrial forte e sustentável, suscetível de enfrentar a concorrência mundial.

Atendendo às consequências da prolongada crise económica e financeira, as previsões da primavera da Comissão foram revistas em baixa, prevendo um crescimento zero para o PIB da UE em 2012 e uma recuperação lenta em 2013.

O impacto da crise financeira tem vindo a ser particularmente forte em matéria de emprego, produtividade e competitividade da indústria da UE, tendo o emprego na indústria decrescido em cerca de 18% desde 2000 e mais de 10% desde o início da crise, bem como o ritmo de crescimento da produtividade industrial tem diminuído na última década, passando de 2,6% até 2005 para 1,9% na segunda metade da década. Estes dados encontram-se, pois, em contraste marcante com os fortes ganhos de produtividade nas economias de mercado emergentes.<sup>17</sup>

Deste modo, sem uma forte recuperação do investimento e gastos em I&D, a competitividade da indústria da UE arrisca-se a seguir um caminho ainda mais difícil, uma vez que não existe crescimento sustentável sem indústrias competitivas e inovadoras e não há inovação sem a indústria adotar novas tecnologias para a fabricação de novos produtos.

---

<sup>17</sup> Cfr. por todos, sobre a presente temática, no sítio da Comissão Europeia – «*Industrial Policy*»: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm)

A Comissão considerou, pois, necessário atualizar a comunicação da política industrial, no sentido de a focalizar num número limitado de ações que podem ter um impacto efetivo sobre o crescimento no curto e médio prazo. Para garantir um crescimento sustentável além da recuperação de curta duração torna-se urgente garantir o investimento necessário para aumentar a competitividade e adotar novas tecnologias.

No âmbito da iniciativa emblemática da «Estratégia Europa 2020 – Uma Europa eficiente em termos de recursos» –, procura agora incentivar-se a que, na elaboração de políticas, se coloque a tônica na eficiência dos recursos com vista a facilitar o desenvolvimento de estratégias de longo prazo na política industrial e outras áreas.<sup>18</sup>

Afirma-se, deste modo, que é necessário à UE procurar sustentar a sua economia em novas formas de crescimento e que um padrão de desenvolvimento/crescimento assente numa melhor utilização e gestão de recursos é crucial para atingir aquele objetivo.

O «*Roadmap* para uma Europa eficiente em termos de Recursos» veio, neste sentido, definir objetivos a médio e longo prazo para atingir uma eficiência de recursos, cobrindo várias áreas – energia, transportes, alterações climáticas, indústria, produtos de base, agricultura, pescas, biodiversidade e desenvolvimento regional, considerando que:

- a) Uma base industrial forte, inovadora, diversificada e moderna proporciona a fundação para o crescimento económico e a criação de emprego na UE.
- b) A indústria também é uma força motriz importante para a inovação e a eficiência em termos de recursos.

No âmbito da Estratégia Europa 2020 – Uma União para a Inovação – é de destacar as referências à necessidade de criação de um ambiente favorável à inovação que permita que as ideias inovadoras possam transformar-se rapidamente em sucessos comerciais e que fomenta o aparecimento de mais empresas de alta-tecnologia, a urgência de criar as condições adequadas através do reforço do «*triângulo do conhecimento e inovação*»<sup>19</sup> para

---

<sup>18</sup> Consultar, a este propósito, o sítio: [http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_pt.htm)

<sup>19</sup> Para um melhor conhecimento do tema, cfr. a seguinte ligação: [http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/knowledge-innovation-triangle\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/knowledge-innovation-triangle_pt.htm)

estimular o investimento em investigação e inovação e para facilitar a comercialização dos resultados da investigação e inovação e a transferência tecnológica.

De referir, em ligação com as várias iniciativas emblemáticas da Estratégia UE2020, o Plano de Ação sobre Ecoinovação – EcoAP<sup>20</sup> – que incide na promoção da inovação de forma a se reduzir as pressões ambientais e a preencher a lacuna existente entre a inovação e o mercado, sendo um instrumento de identificação e aplicação de medidas para a implantação de tecnologias ambientais fundamentais.

Em conclusão, os principais desafios para a política industrial europeia apresentam-se como a melhoria do crédito que afeta o investimento e a inovação, principalmente nas PME, ganhar a batalha da 3.<sup>a</sup> revolução industrial, dinamizar o mercado interno, melhorar a regulação e reduzir desequilíbrios entre os Estados-membros.

Em Portugal surgiram várias medidas de política, nomeadamente no domínio dos incentivos, que contribuem para o desenvolvimento das empresas industriais, as quais devidamente enquadradas e interligadas podem consubstanciar-se numa estratégia coerente com vista à definição de uma política industrial nacional.

Na área dos incentivos destacou-se o QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional que constituiu o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013, encerrando as principais medidas de política pública com vista ao desenvolvimento da economia portuguesa e passa pela concretização das suas três *agendas temáticas*:

- a) Agenda Potencial Humano;
- b) Agenda fatores de Competitividade; e
- c) Agenda Valorização do Território.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. o sítio da Comissão Europeia dedicado ao «Eco-innovation Action Plan» em: [http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm)

<sup>21</sup> Atualmente, no âmbito do novo período de programação e nos termos do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020, prevê-se quatro temas, a saber: *i*) Competitividade e Internacionalização; *ii*) Inclusão Social e Emprego; *iii*) Capital Humano; *iv*) Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

Após este caminho, e no âmbito do programa de assistência financeira, Portugal procedeu à negociação e apresentação junto da Comissão Europeia de um novo Acordo de Parceria – Portugal 2020 – que agrega a atuação dos cinco fundos estruturais e de Investimento Europeus – FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP – nele se definindo os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020.

Em simultâneo às mencionadas medidas políticas, procedeu-se à alteração ou revisão de alguns regimes jurídicos que regulam diferentes matérias no âmbito do licenciamento das atividades económicas, entre as quais o REAI, que é agora substituído pelo SIR.

## **2. Experiências estrangeiras**

Antes de analisarmos o diploma nacional que estabelece o regime do SIR, cumpre atender a outras experiências estrangeiras e à forma como funcionam os respetivos regimes de licenciamento industrial.

### **2.1. França**

O regime francês desdobra-se em três tipos de controlo prévio, consistindo o primeiro na autorização prévia, destinada aos estabelecimentos suscetíveis de provocar impacto significativo no ambiente e identificados em instrumento regulamentar, no Anexo 1 da Diretiva PCIP, no Anexo 1 da Diretiva AIA ou estabelecimentos ainda não passíveis de registo.<sup>22</sup>

Entidade com competência decisória é o prefeito – coordenador de um departamento, que consiste numa unidade da administração central desconcentrada – ou o

---

<sup>22</sup> Cfr. «Décret n.º 2013-374 du 2 mai 2013 portant transposition des dispositions générales et du chapitre II de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) – JORF n.º0104 du 4 mai 2013, page 7663, texte n.º 17» e «Décret n.º 2011-2019 du 29 décembre 2011, portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements – JORF n.º0302 du 30 décembre 2011 page 22701, texte n.º 13».

Ministro responsável pela área do ambiente, no caso de instalações com impacto interdepartamental ou regional, sendo que os prazos médios de decisão são entre os 10 a 12 meses.

A segunda tipologia de procedimento de controlo prévio é o registo e aplica-se aos estabelecimentos com impactes significativos que tenham sido objeto «*prescriptions générales*» emitidas para a atividade em causa. As «*prescriptions générales*» são aprovadas pelo ministro responsável pela área do ambiente, após consulta dos ministros interessados. A entidade competente para a decisão final é o prefeito, sendo que os prazos médios para a decisão final são de 5 meses.

Para os estabelecimentos considerados não suscetíveis de provocar impactes significativos, o procedimento é o da mera declaração ao prefeito. Todavia, estes estabelecimentos devem respeitar, as «*prescriptions générales*» editadas pelo prefeito ou pelo ministro, em certos casos.

Em matéria de saúde e segurança no trabalho, cumprirá esclarecer que o instrumento regulador é o *Code du travail*<sup>23</sup>, sendo competentes para a respetiva apreciação as Direções Regionais das empresas, da concorrência, do consumo, do trabalho e do emprego (*Direcctes*).<sup>24</sup>

## 2.2. Alemanha

O regime alemão é o da *Bundes-Immissionsschutzgesetz* ou *BImSchG* (Lei Federal de Controlo de Emissões) e diplomas conexos, que apresenta também três tipologias de procedimentos de controlo prévio, sendo a primeira a autorização prévia, que se aplica às instalações suscetíveis de causar danos significativos ao ambiente e que são identificadas em instrumento legal aprovado pelo Governo, o qual pode definir que a autorização não é necessária para uma determinada instalação especificada que obedeça a uma aprovação

---

<sup>23</sup> *Quatrième partie.*

<sup>24</sup> Cfr. *Décret n.º 2009-1377, du 10 novembre 2009, relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – JORF n.º 0263 du 13 novembre 2009, page texte n.º 11.*

tipo, se tiver sido construída e objeto de exploração de acordo com essa aprovação tipo. Quanto ao prazo de decisão, é de 7 meses contados da data em que o pedido é considerado completo.

A segunda figura no regime tudesco é autorização simplificada, que se aplica às instalações que, embora suscetíveis de causar danos ao ambiente, são consideradas como menos perigosas ou de impacto negligenciável sobre a população ou o ambiente. O elenco de tais instalações é definido em instrumento regulamentar e o prazo de decisão corresponde a 3 meses contados da data em que o pedido é considerado completo.

Por último, a terceira tipologia é a isenção de licenciamento, aplicável aos estabelecimentos não sujeitos a autorização prévia de licenciamento, estando, em todo o caso, obrigado a cumprir requisitos de instalação e exploração definidos em instrumento regulamentar aprovado pelo Governo. Não existe prazo de decisão, uma vez estes estabelecimentos estão isentos.

Para todos os casos, a entidade responsável pela decisão é a Agência do Ambiente de cada *Land*.

No que concerne às temáticas de saúde e segurança no trabalho, as mesmas são reguladas pelo *Arbeitsschutzgesetz* (Lei de segurança no trabalho), sendo competentes as autoridades administrativas dos *Länder*, variando em cada *Land* o tipo de entidade responsável, uma vez que cada uma das divisões administrativas tem o seu corpo de inspeção próprio.

### **2.3. Inglaterra**

Em Inglaterra e no País de Gales vigora as *Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010*, que prevê também três procedimentos. O primeiro corresponde, tal como nos outros regimes, à autorização prévia, que é aplicável às «regulated facilities», *i.e.* as atividades ou instalações identificadas na Parte 2 do Anexo 1 da Lei, nas A(1) e A(2), equivalendo a estabelecimentos PCIP e Parte 2-B, que consistem nos

estabelecimentos abaixo dos limiares PCIP. A entidade responsável pela decisão é a Agência do Ambiente (*Environment Agency*), que conclui o procedimento ao final de 4 meses – se não houver consulta pública – ou num prazo superior a 4 meses – no caso de consulta pública.

O segundo tipo é a Autorização prévia com base em «*standard rules*». Existem já *standard rules* para instalações da Parte A de baixo impacte ambiental, e para certas operações de gestão resíduos e de utilização de recursos hídricos. As *standard rules* são determinadas pela Agência do Ambiente, que é a entidade responsável pela decisão. O regime distingue instalações – cujo prazo de decisão é 4 meses – de operações – 3 meses.

Registo é a terceira e última das tipologias de controlo, aplicando-se às operações isentas de autorização prévia – previstas no Anexo 3, Parte 1, 2 e 3 –, que abrangem operações de gestão resíduos, descarga de águas residuais e captação de águas subterrâneas. O registo é efetuado junto da autoridade local competente, ou, em determinados casos, junto da Agência do Ambiente. O prazo de decisão varia entre os 5 a 30 dias úteis.

Por fim, no que respeita à saúde e segurança no trabalho, o ordenamento jurídico britânico recorre a dois tipos de diplomas – o *Health and Safety at Work, etc. Act* de 1974 e as *Management of Health and Safety at Work Regulations* de 1999 –, que estabelecem a necessidade de um licenciamento prévio apenas para atividades perigosas, tais como plataformas *offshore*, nuclear, caminhos-de-ferro, alguma indústria química e explosivos, prevendo como entidade competente para os respetivos procedimentos *The Health and Safety Executive (HSE)*, em articulação com autoridades locais.

## **CAPÍTULO II – O licenciamento industrial no direito vigente: Sistema da Indústria Responsável**

### **1. Enquadramento prévio**

O SIR nasce no ordenamento jurídico nacional numa época de grave crise económica e ao abrigo do programa de assistência financeira, tendo o Governo português, secundado pelos chamados partidos do arco da governação (PS – Partido Socialista, PPD/PSD – Partido Social Democrata e CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular), celebrado um Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MdE)<sup>25</sup> com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu – a que vulgarmente se denominou *troika* –, com o intuito de garantir que o Estado português se encontraria em condições de cumprir as obrigações estabelecidas com aquelas instituições no âmbito do mencionado programa e, posteriormente, regressar aos mercados internacionais.

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto, que publicou em anexo a este diploma preambular o respetivo regime jurídico, o SIR surge arreigado de ambiciosos objetivos de potenciar o crescimento económico e o emprego, na esteira dos compromissos assumidos no mencionado MdE, procurando abrir caminho à indispensável criação de um ambiente favorável ao investimento privado e, neste caso particular, ao desenvolvimento industrial.

Dentro do referido contexto, o preâmbulo do diploma apresenta a necessidade da criação, no direito português, de um novo quadro jurídico para o setor da indústria, que venha facilitar a captação de novos investidores e a geração de novos projetos para as empresas já estabelecidas, baseando-se na tentativa de mudança de paradigma efetuada pelo LZ, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril. Assim, reduz-se o

---

<sup>25</sup> O MdE, assinado em 17 de maio de 2011, encontra-se acessível na seguinte hiperligação: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf)

controlo prévio e procura-se reforçar os mecanismos de controlo *a posteriori*, implicando tal opção uma necessária maior responsabilização dos promotores dos projetos e das restantes entidades intervenientes no procedimento.

Neste sentido, através da aprovação do SIR tentou o Governo consolidar, num único diploma, as matérias relacionadas com o exercício das atividades industriais, a implementação das Zonas Empresariais Responsáveis (ZER) – sucessoras das Áreas de Localização Empresarial (ALE) – e a acreditação de entidades no âmbito do licenciamento industrial.

Com este regime, optou-se por extinguir a exigência de licenciamento para as indústrias detidas por pequenas e médias empresas (PME), com uma potência elétrica inferior a 99 kVA, potência térmica superior a  $12 \times 10^6$  kJ/h, e menos de 20 trabalhadores, que integram o tipo 3<sup>26</sup>, passando a estar apenas sujeitas a um regime de mera comunicação prévia, podendo iniciar a respetiva exploração imediatamente após a aludida comunicação.

Outra novidade do SIR prende-se com a possibilidade de adoção, pelas entidades públicas, de condições técnicas padronizadas por tipos de atividade e ou operação, que definem o âmbito e o conteúdo das respetivas licenças ou autorizações e que permitem que o industrial possa vir a obter um título de exploração emitido, com base numa declaração de cumprimento integral das condições predefinidas. Esta solução procurou promover a celeridade nos procedimentos desonerar os industriais, mediante a redução dos habituais montantes das taxas devidas.

A extensão da intervenção de entidades acreditadas à área do ambiente, no procedimento de instalação e exploração de estabelecimentos industriais, representa outra novidade do SIR, permitindo-se que estas avaliem a conformidade dos elementos instrutórios do pedido de autorização, com a inerente dispensa de verificação de omissões ou irregularidades nos elementos instrutórios por parte das entidades competentes e consequente diminuição dos prazos procedimentais.

---

<sup>26</sup> Cfr. Artigo 11.º, n.º 3, *a contrario sensu*, conjugado com o n.º 4.

Deverá ainda enfatizar-se que, com o SIR, Portugal entrou na linha da frente dos estados-membros da União Europeia (UE), ao prever a implementação e a coordenação do processo de padronização das condições técnicas, visando a instituição de licenças e autorizações padronizadas em matéria de títulos de emissão de gases com efeito de estufa (TEGEE) e licença ambiental de PCIP, bem como a intervenção de entidades acreditadas nos domínios ambientais abrangidos pelos regimes de avaliação de impacte ambiental (AIA) e de prevenção de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas (PAG). Simultaneamente, as operações de gestão de resíduos perigosos deixam de estar abrangidas pela classificação dos estabelecimentos do tipo 1<sup>27</sup>.

O SIR fixa agora um novo regime para os estabelecimentos de tipo 2, reduzindo o prazo para a emissão dos títulos de exploração e alargando os casos de dispensa de consultas a entidades públicas pelo facto, designadamente, de a decisão de atribuição do título de exploração poder assentar, também nestes casos, numa declaração do industrial de cumprimento de requisitos predefinidos em licença ou autorização padronizada.

Por fim, e além de reconhecer o estabelecimento de um reforço da operacionalização do regime da produção de atos tácitos, através da emissão automática no «Balcão do empreendedor» (BdE) da respetiva certidão, sem necessidade de intervenção humana, sempre que a decisão administrativa não seja tomada no prazo legalmente estabelecido, o preâmbulo do SIR avançou, desde logo, com a manifestação da intenção do Governo em proceder à alteração de diversos regimes legais conexos, nomeadamente nas áreas do ambiente e do ordenamento do território, com o intuito de assegurar a coerência dos prazos constantes no SIR com os prazos previstos naqueles regimes legais. Em apreço estariam os já mencionados RJAIA e REI, mas também o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE)<sup>28</sup>, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>29</sup> e, provavelmente, também o Regime Extraordinário de Regularização das Atividades Económicas (RERA)<sup>30</sup>, visando uma mais completa interligação entre o crescimento económico e a proteção dos valores ambientais, numa lógica de procurar

---

<sup>27</sup> Cfr. O disposto nas alíneas do n.º 2 do artigo 11.º do SIR, face ao anterior n.º 2 do artigo 4.º do REAL.

<sup>28</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e recentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

<sup>29</sup> Que aguarda revisão, nos termos do disposto no artigo 81.º da Lei de Bases das Políticas do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

<sup>30</sup> Diploma que também aguarda aprovação, após ter sido concedida autorização legislativa ao Governo pela Assembleia da República (AR), através da Lei n.º 45/2014, de 16 de julho.

garantir as melhores condições de base para um desenvolvimento sustentável no território nacional e, em simultâneo, tornar Portugal num país mais atrativo ao investimento.

Deve ainda ser feita referência à consagração de dispensa de AIA para os estabelecimentos industriais que pretendam instalar-se nas chamadas ZER, desde que o estudo de impacte ambiental da ZER tenha preenchido os requisitos considerados necessários ao procedimento de AIA do estabelecimento industrial em causa.<sup>31</sup>

Assim, o artigo 3.º do diploma preambular, estabelece, *ab initio*, que compete ao Governo proceder à implementação do disposto no regime jurídico do SIR, designadamente através das ações de (a) implementação e coordenação do processo de padronização de condições técnicas; (b) desenvolvimento dos requisitos funcionais associados ao desenvolvimento da respetiva plataforma eletrónica<sup>32</sup>; e (c) coordenação do processo de disponibilização da informação de apoio ao cumprimento das formalidades e atos legalmente estabelecidos no âmbito do SIR nos termos previstos no artigo 9.º do SIR, que dispões sobre a informação de apoio aos procedimentos.

Ora, tal previsão parte do princípio que, para proceder à implementação do SIR, a Administração Pública terá de implementar determinadas ações e aprovar a respetiva regulamentação.

Já no que concerne ao artigo 4.º, o mesmo consagra as competências da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.) no que concerne ao desenvolvimento das adaptações necessárias à plataforma eletrónica de interoperabilidade, prevista no artigo 6.º do SIR, e que consiste no «Balcão do empreendedor» (BdE).

Ainda no diploma preambular, valerá a pena realçar a previsão, no artigo 5.º, de os industriais que, à data da entrada em vigor do SIR, possuam título habilitante para o exercício da atividade industrial poderem solicitar, através do BdE, a inserção da respetiva informação no sistema e a disponibilização de tais títulos em suporte informático.

Relativamente ao artigo 6.º, este fixa a necessidade dos governantes e a Administração Pública procederem a uma avaliação e monitorização permanente a que a

---

<sup>31</sup> Esta novidade apresenta-se como uma solução bastante controversa, que apreciaremos mais adiante.

<sup>32</sup> Prevista no artigo 6.º do SIR.

aplicação de um diploma com as características do SIR deveria estar sempre sujeito, no espírito daquilo a que a doutrina norte-americana tem vindo a intitular “*adaptive law*”<sup>33</sup>. Em todo o caso, o n.º 1 prevê que o diploma deverá ser revisto ao final de dois anos a contar da data da entrada em vigor.

No que respeita à entrada em vigor do diploma, e embora o n.º 1 do artigo 12.º do diploma preambular preveja que o SIR entraria em vigor no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação – 3 de setembro de 2012 –, foram estabelecidos outros prazos no n.º 2, ficando determinados serviços dependentes da entrada em funcionamento do BdE<sup>34</sup>.

## 2. Abordagem às disposições preliminares

Ao apresentar-se como o regime jurídico que regula o exercício da atividade industrial, a instalação e exploração das ZER e o processo de acreditação de entidades, o SIR define como objetivo fundamental a prevenção dos riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, tendo em vista a salvaguardar os seguintes valores:

- a) A saúde pública e a dos trabalhadores;
- b) A segurança de pessoas e bens;
- c) A segurança e saúde nos locais de trabalho;
- d) A qualidade do ambiente; e
- e) Um correto ordenamento do território.

---

<sup>33</sup> Sobre este tema, Craig Anthony ARNOLD e Lance H. GUNDERSON, *Adaptive law*, in AA.VV, *Social-Ecological Resilience and Law* (coordenação Ahjond S. GARMESTANI e Craig R. ALLEN), Columbia University Press, Nova Iorque, 2014, págs. 317-364.

<sup>34</sup> A saber:

- a) Até 31 de dezembro de 2012, para questões de cadastro eletrónico, comunicações de início de exploração, suspensão e caducidade do título de exploração, restabelecimento de fornecimento de energia elétrica e outras notificações (*i.e.* n.ºs 1 e 4 do artigo 7.º, no n.º 13 do artigo 29.º, no n.º 13 do artigo 32.º, no n.º 5 do artigo 35.º, no artigo 38.º, no n.º 2 do artigo 74.º e no artigo 84.º, todos do SIR);
- b) Até 31 de março de 2013, para atos sujeitos ao regime de mera comunicação prévia – *i.e.* Serviços que permitam dar execução ao disposto nos artigos 33.º e 34.º do SIR;
- c) Até 30 de junho de 2013, para os demais serviços não referidos nas alíneas anteriores.

Todos estes princípios são apreendidos pelo SIR, «*num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas, assente na simplificação e na transparência de procedimentos*», nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º.

De facto, procurou-se, com este regime jurídico, conciliar o livre acesso e exercício das atividades económicas de natureza industrial, tal como reconhecido pelo artigo 61.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), em simultâneo com a proteção de outros valores relevantes, também previstos na Lei fundamental<sup>35</sup>.

Sublinhe-se, na parte final do n.º 2 do artigo 1.º, as referências às expressões «*simplificação*» e «*transparência*», o que implica que o regime em apreço procura reduzir os custos administrativos habitualmente inerentes aos procedimentos de controlo prévio para o exercício das atividades<sup>36</sup> e, por outro lado, uma atitude mais aberta e disponível por parte da Administração, nas relações com os requerentes e a generalidade dos cidadãos.<sup>37</sup>

O n.º 3 do artigo 1.º delimita o âmbito de aplicação do SIR às atividades industriais identificadas no Anexo I ao diploma, excluindo as atividades industriais inseridas em estabelecimentos comerciais ou de restauração ou bebidas, uma vez que estas são regidas pelos regimes jurídicos aplicáveis a este tipo de procedimentos, ou seja, as previstas n.º 2 do artigo 2.º do LZ<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. Ainda a este respeito as alíneas *u*), *v*) *w*) do artigo 2.º do SIR.

<sup>36</sup> A existência de um balcão único que centralize todas as interações entre os particulares e a administração (o BdE) representa uma das maiores conquistas da «*simplificação*».

<sup>37</sup> Exemplo desta conjugação entre simplificação e transparência são as «condições técnicas padronizadas» previstas no artigo 8.º e que são desenvolvidas nos procedimentos dos artigos 26.º a 29.º.

<sup>38</sup> Esta disposição estabelece que ficam sujeitos, exclusivamente, ao regime de mera comunicação prévia da instalação e da modificação de estabelecimentos de restauração ou de bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem:

- i*) Os estabelecimentos de comércio a retalho que disponham de secções acessórias destinadas à realização de operações industriais, correspondentes às CAE (classificação portuguesa das atividades económicas) elencadas na lista d do anexo i do LZ, e enquadradas no tipo 3 do sir; e
- ii*) Os estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de secções acessórias destinadas ao fabrico próprio de pastelaria, panificação, gelados e atividades industriais similares, ou que vendam produtos alimentares a que correspondam as CAE elencadas na lista e do anexo I do LZ, e que se enquadrem no tipo 3 do SIR ou que, enquadradas no tipo 2 do sir, disponham de uma potência elétrica contratada igual ou inferior a 50 kVa.

Delimitado o objeto e o âmbito de aplicação do SIR, o artigo 2.º apresenta as principais definições dos conceitos que, ao longo de todo o diploma, se assumem como essenciais para a interpretação e correspondente boa aplicação do regime.

Cumprirá chamar a atenção para determinadas definições de especial relevância para uma apreciação do regime do ponto de vista do direito ambiental. São elas:

- a) «*ecoeficiência*» - a estratégia de atuação conducente ao fornecimento de bens e serviços competitivos que satisfaçam as necessidades humanas e que, em simultâneo e progressivamente, reduzam os impactes ambientais negativos e a intensidade de recursos ao longo do ciclo de vida dos produtos;
- b) «*ecoinovação*»<sup>39</sup> - qualquer forma de inovação que permite ou visa progressos significativos demonstráveis na consecução do objetivo de desenvolvimento sustentável, através da redução dos impactos no ambiente, do aumento da resiliência às pressões ambientais ou de uma utilização mais eficiente e responsável dos recursos naturais;
- c) «*emissão*» - a libertação direta ou indireta de substâncias, de vibrações, de calor ou de ruído para o ar, a água ou o solo, a partir de fontes pontuais ou difusas com origem numa dada instalação industrial;
- d) «*entidade acreditada*» - a entidade reconhecida formalmente pelo organismo nacional de acreditação, nos termos previstos no SIR, para realizar atividades que lhe são atribuídas no âmbito do mesmo;
- e) «*licença ou autorização padronizada*» - a licença ou autorização que incorpora condições técnicas padronizadas, por tipo de atividade e ou operação, definidas pelas entidades competentes nas áreas do ambiente, da segurança e saúde no trabalho e da segurança alimentar nas respetivas áreas de atuação;
- f) «*Melhores técnicas disponíveis*» - a fase de desenvolvimento mais eficaz e avançada das atividades e dos seus modos de exploração, que demonstre a

---

<sup>39</sup>Sobre os temas da ecoeficiência, ecoinovação e perspetivas futuras, aconselha-se a leitura de *Smarter, green, more inclusive – Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Eurostat, European Union, 2013.

aptidão prática de técnicas específicas para constituírem a base dos valores limite de emissão e de outras condições do licenciamento com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões e o impacto no ambiente no seu todo:

- i)* «Melhores técnicas» - as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo;
  - ii)* «Técnicas» - tanto a tecnologia utilizada como o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada;
  - iii)* «Disponíveis» - as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do setor industrial em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional e desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis;
- g)* «Responsabilidade social» - a responsabilidade de uma organização pelos impactes das suas decisões, atividades e produtos na sociedade e no ambiente, através de um comportamento ético e transparente que seja consistente com o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da sociedade, tenha em conta as expectativas das partes interessadas, esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com normas de conduta internacionais e esteja integrado em toda a organização;
- h)* «Sistema de gestão ambiental» - a componente do sistema global de gestão, que inclui a estrutura organizacional, as atividades de planeamento, as responsabilidades, as práticas, os processos, os procedimentos e os recursos destinados a definir, aplicar, consolidar, rever e manter a política ambiental;
- i)* «Sociedade gestora de ZER» - a sociedade comercial responsável pelo integral cumprimento do título de exploração da ZER, bem como pelo controlo e supervisão das atividades nela exercidas e ainda pelo funcionamento e manutenção das infraestruturas, serviços e instalações comuns, cujos requisitos de constituição, organização e funcionamento e quadro legal de obrigações e

competências são os definidos em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia, do emprego, da agricultura e do ambiente;

- j)* «Título de exploração» - o documento que habilita a exploração de estabelecimentos industriais sujeitos aos procedimentos previstos no SIR;
- k)* «Zona empresarial responsável ou ZER» - a zona territorialmente delimitada, afeta à instalação de atividades industriais, comerciais e de serviços, administrada por uma sociedade gestora;
- l)* «Zona empresarial responsável multipolar ou ZER multipolar», o conjunto de polos empresariais localizados em espaços territoriais não conexos, mas funcionalmente ligados entre si e administrada pela mesma sociedade gestora.

Todas as definições enunciadas – algumas delas até herdadas do REAI – concorrem agora para um regime que procura, tal como definido no n.º 2 do artigo 1.º, salvaguardar valores constitucionalmente consagrados, como é a iniciativa económica privada (cfr. n.º 1 do artigo 61.º) e o direito dos cidadãos a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (cfr. n.º 1 do artigo 66.º da CRP)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Com relevância para o presente estudo, recorde-se que o n.º 2 do artigo 66.º da CRP estabelece que, para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, o estado está obrigado a, através de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

- a)* Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
- b)* Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;
- c)* Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
- d)* Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e)* Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
- f)* Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
- g)* Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente; e
- h)* Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

É exatamente neste equilíbrio que se fundamenta a própria denominação do presente regime jurídico, num quadro de promoção do desenvolvimento sustentável e na premente exigência de uma verdadeira responsabilidade social por parte das empresas. Uma responsabilidade que abrange as consequências e impactes das atividades e decisões, tanto na perspetiva social como ambiental.

Nesta esteira, o artigo 3.º caracteriza esta referida responsabilidade, através da exigência aos industriais, no n.º 1, de um *«comportamento ético, transparente, socialmente responsável e de acordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis»*, devendo os mesmos adotar *«medidas de prevenção e controlo, no sentido de eliminar ou reduzir os riscos suscetíveis de afetar as pessoas e bens, garantindo as condições de segurança e saúde no trabalho, a segurança contra incêndio em edifícios, bem como o respeito pelas normas ambientais, minimizando as consequências de eventuais acidentes»*.

Ainda, no que diz respeito a matéria ambiental, devem os industriais, nos termos das alíneas do n.º 2, adotar princípios e práticas de ecoeficiência de materiais e energia e práticas deecoinovação, aliados à adoção das melhores técnicas disponíveis (definidas no artigo 2.º). Especial preocupação deverá ser prestada à poluição, aos riscos e acidentes e à limitação dos respetivos efeitos, através da adoção de medidas de prevenção, bem como à necessidade de implementação de sistemas de gestão, adequados ao tipo de atividade e riscos inerentes.

Prevê também o n.º 3 do artigo 3.º que, aquando da deteção de alguma anomalia no funcionamento do estabelecimento, o industrial deve tomar as medidas adequadas para corrigir a situação e, se necessário, proceder à suspensão da exploração, comunicando, imediatamente, esse facto à entidade coordenadora<sup>41</sup>.

A disponibilização, por parte do industrial, à entidade coordenadora e às entidades com competências de fiscalização e de controlo oficial, após solicitação, de um processo organizado e atualizado sobre os procedimentos do SIR e os elementos relativos a todas as alterações introduzidas no estabelecimento industrial corresponde a outra obrigação estatuída no artigo 3.º, desta vez no n.º 4.

---

<sup>41</sup> Definida na alínea i) do artigo 2.º como a entidade à qual compete a direção plena dos procedimentos de instalação e exploração de estabelecimentos industriais e de ZER.

O n.º 5 esclarece, desta vez como obrigação da Administração, que o processo de licenciamento do estabelecimento industrial deve estar disponível para consulta pelo industrial na respetiva área reservada da empresa no BdE, podendo também a entidade coordenadora e as demais entidades públicas aceder a esta informação através deste sistema eletrónico.

Na verdade, este é um dos artigos do SIR que melhor demonstra a vocação do surgimento na ordem jurídica nacional deste regime jurídico. As exigências aos níveis do ambiente, do ordenamento do território, da saúde e da segurança apresentam-se como a pedra de toque do novo sistema em apreço e o artigo 4.º, ao estatuir no n.º 1 a necessidade da celebração de um contrato de seguro de responsabilidade civil extracontratual, que cubra os riscos advenientes das instalações e das atividades exercidas nos estabelecimentos industriais incluídos nos tipos 1 e 2, demonstra, de forma clara, a preocupação com as diferentes consequências e externalidades negativas que as atividades industriais podem provocar.

Já no que se refere às ZER, o n.º 2 do artigo 4.º impõe, igualmente, à sociedade gestora a obrigação de celebrar um contrato de seguro de responsabilidade civil extracontratual que cubra os riscos decorrentes da atividade de gestão da ZER. Do mesmo modo, também às entidades acreditadas é exigido, pelo n.º 3, a celebração de um contrato de seguro de responsabilidade civil extracontratual destinado a cobrir os danos patrimoniais e não patrimoniais decorrentes de lesões corporais ou materiais causadas a terceiros por erros ou omissões cometidas no exercício da respetiva atividade.<sup>42</sup>

Todos os contratos de seguro mencionados *supra* deverão ser celebrados nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da economia, da agricultura e do ambiente<sup>43</sup>, prevendo o n.º 4 do artigo 4.º que os industriais que exerçam a atividade em estabelecimentos abrangidos por seguro obrigatório

---

<sup>42</sup> Surgem, no entanto, dúvidas quanto à disponibilidade de uma entidade gestora de celebrar um contrato de seguro que abranja valores extremamente elevados, como os correspondentes a danos provocados por instalações industriais, pelo que esta é uma matéria que ainda carece de experimentação prática com a entrada em funcionamento das ZER.

<sup>43</sup> De referir a ausência, nesta sede, do membro do governo responsável pela área do ordenamento do território, que poderá explicar-se por, à época, existir um secretário de estado que assumia a tutela tanto do ambiente como do ordenamento do território.

devem apresentar à entidade coordenadora a prova de que foi celebrado o contrato de seguro. A mesma obrigação verifica-se para as sociedades gestoras de ZER.

Relativamente à competência das entidades coordenadoras, o artigo 5.º prevê que estas acompanham a implementação de medidas voluntárias acordadas entre os industriais e as entidades públicas, bem como diversas formas de colaboração entre as entidades, em matéria de adoção de sistemas certificados de gestão ambiental, de segurança alimentar, de segurança e saúde no trabalho ou de gestão da responsabilidade social. No cerne desta norma reside a intenção política de promover, não só uma nova atitude mais aberta do Estado em relação aos particulares, mas também o reconhecimento de que os industriais têm cada vez mais interesse em implementar, voluntariamente, medidas que fortaleçam a responsabilidade social, e em especial a sustentabilidade ambiental, da atividade económica por eles desenvolvidas. Este espírito de colaboração entre Administração e particulares, com o intuito da prossecução de finalidades comuns e que beneficiam o interesse público apresenta-se como um princípio que deve, de futuro, nortear a produção legislativa e a própria conduta do Estado nos procedimentos administrativos.

### **3. Instrumentos técnicos**

Ao introduzir o Capítulo II, intitulado «Instrumentos técnicos de suporte ao SIR», o artigo 6.º vem prever, no n.º 1, que a tramitação dos procedimentos é realizada por via eletrónica através do BdE, confirmando-se o objetivo de o SIR se assumir, de certo modo, como o regime do «Licenciamento Zero Industrial»<sup>44</sup>, com base no movimento europeu dos denominados «*points of single contact*»<sup>45</sup>.

Nos termos do n.º 3 do artigo 6.º, o sistema funciona com notificações automáticas para todas as entidades envolvidas no procedimento, com alertas sobre os prazos sempre que ocorram atos por parte de algum interveniente. E, na realidade, a solução apresentada merece não só o aplauso dos investidores como, certamente, também o receberá por parte dos funcionários da Administração, uma vez que, no futuro e com os desenvolvimentos

---

<sup>44</sup> Em sequência das opções assumidas no Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e no LZ, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril.

<sup>45</sup> Sobre este tema, cfr. <http://www.eu-spocs.eu/>.

que o sistema obviamente necessita, o balcão único poderá exercer o papel de centro da interoperabilidade de todos os sistemas previstos nos regimes conexos com o SIR. Representará, deste modo, uma solução em que a Administração não precisa de solicitar por mais do que uma vez a mesma informação aos requerentes.

Ao seguir este caminho, ganham os investidores – em tempo e em dinheiro –, ganha a Administração – que se torna mais eficiente – e acaba por ganhar também o meio ambiente, uma vez que, mesmo que na melhor das hipóteses – o que na maioria das vezes não sucede – as trocas de informação sejam efetuadas por via eletrónica, o próprio envio de comunicações eletrónica implica uma quantidade substancial de emissões de CO<sub>2</sub>.<sup>46</sup>

O cadastro eletrónico único dos estabelecimentos industriais – já anteriormente mencionado no artigo 5.º do decreto-lei preambular – apresenta-se no artigo 7.º do SIR como integrado na plataforma eletrónica, devendo estar permanentemente disponível e atualizado para consulta, aquando dos atos finais dos diversos procedimentos previstos ao longo do regime (cfr. n.ºs 1 e 2). De acordo com o n.º 3, a informação constante dos registos é pública e deve ser promovida a sua reutilização<sup>47</sup>, assegurando ainda o BdE que as alterações de titularidade ou de denominações sociais dos titulares são registados no cadastro, perante comunicação do interessado à entidade coordenadora, nos termos do n.º 4.

Em matéria respeitante à adoção de condições técnicas padronizadas, o artigo 8.º consagra o princípio de que as entidades públicas – designadamente as que intervêm nos procedimentos previstos no SIR em áreas como PCIP, utilização de recursos hídricos, operações de gestão de resíduos (OGR), emissão de gases com efeito de estufa, segurança e saúde no trabalho ou segurança alimentar – devem proceder à respetiva concretização, de forma progressiva e incremental. Tal princípio deverá ser implementado por tipos de atividade e ou operação que constitua objeto de autorização, licença ou parecer em cada

---

<sup>46</sup> A este propósito, cfr. Estudo McAfee/ICF, *The carbon footprint of email spam report*, disponível em: [http://img.en25.com/web/mcafee/carbonfootprint\\_web\\_final2.pdf](http://img.en25.com/web/mcafee/carbonfootprint_web_final2.pdf) (“the average business email user is responsible for 131 kg of CO<sub>2</sub> per year in email-related emissions.”).

<sup>47</sup> Em apreço está o princípio dos dados abertos - «open data», já bastante disseminado no sistema norteamericano ([data.gov](http://data.gov)) e, cada vez mais, em concretização nas administrações da europa. Sobre o tema, cfr. Na UE <https://open-data.europa.eu/pt/data/>; em França [opendata.paris.fr](http://opendata.paris.fr) e [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr); em Itália [www.dati.piemonte.it](http://www.dati.piemonte.it); na Holanda [www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl); no Reino Unido [data.gov.uk](http://data.gov.uk); e em Portugal [dados.gov.pt](http://dados.gov.pt) e [www.igeo.pt](http://www.igeo.pt).

área de atuação, salvo se a especificidade daquelas atividades ou operações não for compatível com a referida padronização (cfr. n.º 1). As condições mencionadas são, nos termos do n.º 2, aprovadas por despacho ministerial e disponibilizadas no BdE.<sup>48</sup>

A opção por parte do industrial pelo procedimento de autorização prévia padronizada, com recurso ao n.º 3 do artigo 26.º do SIR, não só representa um regime mais ágil e simplificado para o investidor, como implica uma redução de um terço no valor da taxa base, nos termos do n.º 3 do artigo 79.º. Ao mesmo tempo, o preenchimento dos requisitos das condições padronizadas assume-se como uma solução mais transparente de garantir a sustentabilidade ambiental e a responsabilização do operador industrial, que fica sujeito às cominações previstas no regime sancionatório, estabelecido nos artigos 75.º e seguintes do SIR.

O artigo 9.º do SIR demonstra a necessidade de manter atualizada a informação disponível no BdE. Para tal, o n.º 1 impõe aos serviços e organismos da administração central e local que intervêm nos procedimentos que garantam os dados atualizados, em linguagem simples e clara, em consonância com o formato e as características definidas ao abrigo do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho<sup>49</sup> (cfr. n.º 2 do artigo 9.º do SIR).

---

<sup>48</sup> Refira-se *v.g.* o despacho n.º 11187/2014, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 170, de 4 de setembro de 2014, que aprovou as condições técnicas padronizadas, com os termos constantes do respetivo anexo:

- a) Oito (8) títulos padronizados integrados (TPI) aplicáveis aos seguintes sectores industriais: assadura de leitão e outros ungulados, agroindústria, padaria, pastelaria e fabricação de bolachas, biscoitos, tostas e pastelaria de conservação, preparação de carnes (corte e desossa) e fabrico de carne picada e preparados de carne, fabrico de produtos à base de carne, queijaria, centro de classificação de ovos, fabrico de alimentos compostos para animais;
- b) Quatro (4) títulos de utilização de recursos hídricos aplicáveis, respetivamente, à captação de águas subterrâneas, à rejeição de águas residuais do tipo doméstico, à rejeição de águas pluviais contaminadas e à rejeição de águas de refrigeração;
- c) Um (1) referencial técnico padronizado aplicável às operações de armazenagem (para valorização e ou eliminação);
- d) Um (1) título de emissão de gases com efeito de estufa (referencial técnico padronizado), aplicável ao sector da cerâmica;
- e) Um (1) documento de referência da segurança e saúde do trabalho (SST) — atuação dos industriais no âmbito do sir.

<sup>49</sup> Diploma que institui o enquadramento normativo relativo à simplificação do livre acesso e exercício das atividades de serviços desenvolvidas em território nacional, transpondo a Diretiva n.º 2006/123/CE, do parlamento europeu e do conselho, de 12 de dezembro (diretiva serviços). Sobre este regime, cfr. LuíS ALVES, *O regime jurídico do «licenciamento zero»...*, págs. 18-24.

As já mencionadas entidades acreditadas pelo Instituto Português de Acreditação, I.P. (IPAC.I.P), definidas na alínea *h*) do artigo 2.º, têm uma disposição que lhes é inteiramente dedicada (artigo 10.º). O n.º 1 atribui-lhes competência para intervir na elaboração de relatórios de avaliação da conformidade:

- a) Do projeto de execução de instalação ou de alteração de instalação de estabelecimento ou de ZER com as normas técnicas previstas na legislação aplicável;
- b) Das instalações e condições de exploração de estabelecimento ou de ZER descrito em pedido de vistoria ou em requerimento para início de exploração com o projeto aprovado e com as normas técnicas previstas na legislação aplicável;
- c) Das instalações e condições de exploração de estabelecimento objeto de procedimento de comunicação prévia com prazo com as normas técnicas previstas na legislação aplicável.

A intervenção destas entidades pode, segundo o n.º 2, ocorrer a pedido do industrial, da sociedade gestora de ZER ou das entidades públicas envolvidas no procedimento. No domínio das matérias ambientais, a intervenção destas entidades procura garantir a boa instrução do processo com a entrega do requerimento respetivamente aplicável, pelo industrial, acompanhado de um relatório de conformidade, não dispensando a pronúncia das entidades intervenientes (cfr. n.º 3).

Para os demais âmbitos – que não o ambiental –, o n.º 4 prevê que a intervenção das entidades acreditadas conduza à dispensa de pronúncia de entidades intervenientes<sup>50</sup>.

Assim, no seguimento das disposições anteriores, o n.º 5 do artigo 10.º identifica os casos em que a instrução por parte das entidades acreditadas implica a redução de prazos

---

<sup>50</sup> nos casos e termos previstos na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 23.º, na subalínea *ii*) da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 28.º, na subalínea *ii*) da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 31.º e no n.º 10 do artigo 35.º do sir.

para pronúncia da Administração previstos no anexo IV ao SIR, de acordo com as seguintes alíneas:

- a) No caso de estabelecimentos aos quais é aplicável o RJAIA ou o RPAG, o prazo é reduzido em um quarto;
- b) No caso de estabelecimentos relativamente aos quais existe a necessidade de obtenção de TEGEE, o prazo é reduzido em um terço;
- c) No caso de estabelecimentos aos quais é aplicável o RJPCIP, o prazo é reduzido em metade; e
- d) No caso de estabelecimentos aos quais são aplicáveis os regimes de OGR, o prazo é reduzido em um quinto.

#### **4. Instalação e exploração dos estabelecimentos industriais**

Em matéria de tipologias dos estabelecimentos industriais, o artigo 11.º do SIR mantém a mesma base do anterior artigo 4.º do REAI, estabelecendo, proporcionalmente, para o exercício das atividades industriais mecanismos de controlo prévio em função do grau de risco potencial, para pessoas inerente a cada tipologia.

Assim, existem três tipos de estabelecimentos industriais. Incluídos no tipo 1 encontram-se, de acordo com o n.º 2 do artigo 11.º, os estabelecimentos que envolvem um risco mais elevando para as pessoas e para o ambiente, *i.e.* aqueles abrangidos por, pelo menos, um dos seguintes regimes jurídicos:

- a) O RJAIA;
- b) O RJPCIP; ou
- c) O RPAG.

Os estabelecimentos de tipo 2 são, segundo o n.º 3, os que, não estando abrangidos pelos regimes identificados nas alíneas do n.º 2, estão incluídos no âmbito de um dos seguintes regimes jurídicos ou circunstâncias:

- a) Potência elétrica contratada igual ou superior a 99 kVA;
- b) Potência térmica superior a  $12 \times 10^6$  kJ/h;
- c) Número de trabalhadores superior a 20;
- d) Necessidade de obtenção de TEGEE;
- e) Necessidade de obtenção de alvará ou parecer para OGR.

Por exclusão de partes, o n.º 4 esclarece que os estabelecimentos de tipo 3 são aqueles que não se encontram abrangidos pelos tipos 1 e 2, ou seja, a maioria das micro e pequenas empresas.

Face ao exposto, e num espírito de agilização dos procedimentos, verificou-se uma tendência de maior abertura do SIR – em relação ao artigo 4.º do REAI –, no que concerne ao controlo prévio. Reduziu-se o tipo 1 aos projetos sujeitos a RJAIA, RPCIP e RPAG, eliminando a matéria de OGR perigosos, e aumentou-se os limiares de sujeição para as instalações de tipo 2, de que é exemplo a potência elétrica contratada – de 40 kVA para 99 kVA – ou o número de trabalhadores – de 15 para 20.<sup>51</sup>

O artigo 12.º procede à explicitação de quais os procedimentos correspondentes a cada tipologia de estabelecimentos industriais, atribuindo a autorização prévia, individualizada ou padronizada, àqueles incluídos no tipo 1, a comunicação prévia com

---

<sup>51</sup> De resto, o mesmo se pode dizer que tenha acontecido também na revisão do RJAIA, em que, para além de procurar corrigir-se disposições que se encontravam, à data, desconformes com a diretiva, se verificou uma subida generalizada dos limiares de sujeição a AIA – designadamente nas atividades industriais –, procurando-se, dentro do limite do razoável, agilizar os procedimentos administrativos de controlo prévio, habitualmente – de forma não muito correta – intitulados pelos investidores de «custos de contexto». Inerente a este movimento de simplificação está uma maior responsabilização dos agentes económicos e uma tendência de alteração de paradigma, substituindo-se os, até agora, mais pesados mecanismos de controlo prévio por outros tipos de controlo *a posteriori*.

prazo<sup>52</sup> para os estabelecimentos do tipo 2 e, por fim, a mera comunicação prévia para os que se incluem no tipo 3.

No que se refere às alterações que o SIR trouxe, cumprirá reconhecer que o novo regime dividiu agora a «autorização prévia» dos artigos 21.º a 32.º do REAI na «autorização prévia individualizada» (artigos 20.º a 25.º do SIR) e na «autorização prévia padronizada» (artigos 26.º a 29.º do SIR). Relativamente à anterior «declaração prévia», prevista nos artigos 33.º a 39.º do REAI, esta é substituída pela figura da «comunicação prévia com prazo» (artigos 30.º a 32.º do SIR). Por último, o «registo», que o REAI consagrava nos artigos 40.º a 42.º, dá lugar à «mera comunicação prévia», plasmada nos artigos 33.º e 34.º do SIR.

Sobre as entidades públicas que intervêm nos procedimentos do SIR, o regime começa por identificar a entidade coordenadora, no n.º 1 do artigo 13.º, como a única entidade interlocutora do industrial em todos os contactos considerados necessários à boa instrução e apreciação dos procedimentos previstos no SIR, competindo-lhe a condução, monitorização e dinamização dos mesmos<sup>53</sup>. No caso de estabelecimentos industriais localizados dentro dos perímetros de uma ZER, estatui o n.º 3 do artigo 13.º que a entidade coordenadora é a sociedade gestora daquela ZER.

As entidades públicas consultadas estão previstas no artigo 14.º e correspondem àquelas que, para além da entidade coordenadora, podem pronunciar-se nos procedimentos previstos no SIR, desde que apenas o façam nos termos das respetivas atribuições e competências legalmente previstas. São elas:

- a) A Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA, I. P.);
- b) A Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC);
- c) A Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT);
- d) A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente;

---

<sup>52</sup> Na mesma linha da definição da alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho.

<sup>53</sup> O n.º 2 do artigo 13.º esclarece que a identificação da entidade coordenadora é feita de acordo com o disposto no anexo III ao SIR, em função das respetivas classificações e da localização.

- e) A Direção-Geral da Saúde (DGS);
- f) A Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV);
- g) As autarquias locais competentes; ou
- h) Outras entidades previstas em legislação específica que tenha por objeto o licenciamento ou regulação da atividade industrial objeto do SIR.

O facto de as entidades previstas no artigo 14.º serem, praticamente, as mesmas que figuravam do elenco do antigo n.º 1 do artigo 12.º do REAI, demonstra que pouco foi possível alterar no que concerne à participação de entidades com atribuições conexas com o SIR. Na verdade, é exatamente a fase das consultas a outras entidades que imprime mais morosidade nos procedimentos, em especial porque, na maioria dos casos, os organismos em apreço não cumprem os prazos estabelecidos para a emissão de parecer.

O artigo 15.º vem prever, no n.º 1, que as entidades públicas consultadas que se pronunciem nos procedimentos ao abrigo do SIR<sup>54</sup>, devam fazê-lo exclusivamente sobre as áreas ou vertentes aplicáveis, que se incluam no âmbito das respetivas atribuições e competências legalmente previstas, sendo que a pronúncia desfavorável apenas será vinculativa para a decisão da entidade coordenadora quando tal resulte da lei e a mesma for fundamentada em condicionalismos legais ou regulamentares, dentro dos prazos estabelecidos no Anexo IV ao SIR (cfr. n.º 2).

Nos casos em que se verifique ausência de parecer expresso da entidade pública consultada, disponibilizado à entidade coordenadora nos prazos previstos no referido Anexo IV, o n.º 1 do artigo 16.º considera-se que a entidade se pronunciou em sentido favorável à pretensão do requerente.

Já no que diz respeito à falta de decisão expressa por parte da entidade coordenadora, nos prazos para o efeito previstos no SIR, e não se verificando nenhuma das causas de indeferimento neste previstas, considera-se, nos termos do n.º 2 do artigo 16.º,

---

<sup>54</sup> Sem prejuízo das atribuições de concertação de posições e de pronúncia integrada que a legislação cometa à APA, I.P. e às CCDR competentes.

tacitamente deferida a pretensão do particular, sem necessidade de qualquer ulterior ato de entidade administrativa ou de autoridade judicial<sup>55</sup>, servindo o comprovativo eletrónico de entrega do pedido no BdE, acompanhado do comprovativo do pagamento das taxas eventualmente devidas, de título bastante para o exercício da atividade (cfr. n.º 3).<sup>56</sup>

Deverá reconhecer-se que o deferimento tácito<sup>57</sup>, enquanto princípio de simplificação administrativa, visa evitar que os requerentes sejam prejudicados por situações que sejam unicamente da responsabilidade da Administração. No entanto, tem vindo a considerar-se, designadamente em matérias de direito ambiental, que existem determinadas intenções de projetos que, quando apresentadas às entidades administrativas, seriam, desde logo, impossíveis de ser viabilizadas, por serem extremamente gravosas para o meio ambiente, pelo que, ainda que os regimes de licenciamento cominem o deferimento tácito para esses casos, tais intenções de projetos poderão não ser consideradas como deferidas.<sup>5859</sup>

---

<sup>55</sup> Nestes casos, a plataforma notifica automaticamente o interessado da ocorrência do deferimento tácito.

<sup>56</sup> No caso de necessidade de apresentação da cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil previsto no artigo 4.º, a respetiva eficácia fica condicionada ao cumprimento do referido dever de apresentação.

<sup>57</sup> Figura jurídico-administrativa já prevista no artigo 108.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), a que a terminologia germânica dá o nome de *fingierter* ou *fiktiver Verwaltungsakt* (ato administrativo dissimulado ou fictício) – cfr. «§35», in Paul STELKENS, Heinz Joachim BONK, Michael SACHS, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7.ª edição, C.H.Beck, Munique, 2008, n.ºs 66 e segs. e Johannes CASPAR, *Der Fiktiver Verwaltungsakt – Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Instituts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 125, 2000, págs. 131 e segs. Já no ordenamento jurídico espanhol, i.e. na *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, o termo utilizado é o de *actos administrativos presuntos* (atos administrativos presumidos) – a este título cfr. José Ignacio Morillo-Velarde PÉREZ, *Los Actos Presuntos*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 33 e segs. e ainda, sobre a respetiva origem desta categoria de atos através do Decreto Imperial de 2 de Novembro de 1864 (no âmbito do *Rapport Quentino-Beauchard*), Luciano Parejo ALFONSO, *El silencio administrativo, especialmente el de sentido estimatorio, como aporía. Apuntes de una posible vía de superación*, in *El Silencio en la Actividad de la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, 2011, pág. 12.

<sup>58</sup> Sobre esta matéria, cfr. Tiago ANTUNES, *Como REAgIr ao REAI – Reflexões esparsas em torno do nóvel regime de exercício da atividade industrial*, in *O que há de novo no direito do ambiente?*, atas das jornadas de direito do ambiente, AAFDL, Lisboa, 2009, págs. 123-124.

<sup>59</sup> Um caso paradigmático representará um determinado projeto submetido a procedimento de aia e que acaba por não merecer emissão de dia dentro dos prazos fixados no n.º 2 do artigo 19.º do RJAIA. Embora se verifique o deferimento tácito e, portanto, a existência de uma DIA favorável, devem ser cumpridas as obrigações legais que a dia estabelecerá como condicionantes e medidas de minimização. Foi, aliás, esse o motivo que terá conduzido à previsão, no n.º 4 do artigo 19.º do RJAIA, de que a decisão da entidade licenciadora ou competente para autorização do projeto deve indicar as razões de facto e de direito que justificam a sua decisão, tendo em consideração o eia apresentado pelo proponente, bem como, os relatórios e pareceres, quando disponíveis.

Refira-se que, contudo, ainda que se verifique o deferimento tácito mencionado *supra*, o n.º 5 do artigo 16.º estabelece que a instalação e/ou a exploração de estabelecimento industrial deverá cumprir, na respetiva execução:

- a) No caso de estabelecimentos industriais de tipo 1, as condições estabelecidas na declaração de impacte ambiental (DIA) e/ou no parecer sobre o relatório descritivo da conformidade do projeto de execução (RECAPE) com a respetiva DIA, no parecer sobre avaliação de compatibilidade de localização, no relatório de segurança aprovado pela entidade competente e, no caso de já haver decisão sobre a mesma, na licença ambiental, bem como, quando aplicável, no título ou informação prévia de utilização de recursos hídricos e no título de emissão de gases com efeito de estufa e no alvará ou parecer de operação de gestão de resíduos;
- b) No caso de estabelecimentos industriais de tipo 2, as condições estabelecidas no título ou decisão sobre informação prévia de utilização dos recursos hídricos, no alvará ou parecer de OGR e no TEGEE.

O artigo 17.º é dedicado à articulação do SIR com o RJUE, prevendo, no n.º 1, que as operações urbanísticas a realizar para instalação de estabelecimentos industriais deverão conformar-se com o estabelecido naquele regime jurídico.

No mesmo sentido, também o n.º 1 do artigo 18.º vem prever que, nos casos em que a instalação ou alteração do estabelecimento industrial do tipo 1 ou do tipo 2 envolva a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio, a apreciação em razão da localização é efetuada nos termos do RJUE, no âmbito do pedido de informação prévia ou do procedimento de controlo prévio, sem prejuízo dos casos em que o projeto se situe em área que não admita expressamente o uso pretendido, nos termos de instrumento de gestão territorial ou de licença ou comunicação prévia de loteamento, devendo o requerente apresentar à câmara municipal competente um pedido de informação prévia sobre a operação urbanística, antes de iniciar procedimento para instalação e exploração de estabelecimento industrial (cfr. n.º 2).

Nos termos do n.º 5, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 15.º sobre a pronúncia desfavorável, nos casos em que se aplique o RJAIA ou o RPAG, a consulta de entidades da administração central que devam pronunciar-se em razão da localização é efetuada no âmbito daqueles regimes.

O n.º 6 do artigo 18.º vem permitir que seja autorizada a instalação de estabelecimentos industriais identificados na parte 2-A e B do anexo I ao SIR em edifício cujo alvará de utilização admita comércio ou serviços, quando não exista impacto relevante no equilíbrio urbano e ambiental, uma vez que se apresentam como atividades que envolvem menor perigosidade. Simultaneamente, o n.º 7 permite que a instalação de estabelecimento industrial a que se refere a parte 2-A do anexo I ao SIR pode ainda ser autorizada em prédio urbano destinado à habitação, desde que igualmente verificada a condição de que não exista impacto relevante no equilíbrio urbano e ambiental.<sup>60</sup>

Sob a epígrafe «*projeto de instalação, fornecimento e produção de energia*», o artigo 19.º limita-se a definir as normas para a entrega dos projetos de eletricidade e de produção de energia térmica, instruídos nos termos da legislação aplicável.

#### **4.1. Autorização prévia**

##### **4.1.1. O procedimento de autorização prévia individualizada**

A partir do artigo 20.º, é introduzido o regime de autorização prévia do SIR, mais concretamente a individualizada, que se destina a obter uma decisão integrada por parte da entidade coordenadora, que confere ao requerente o direito a executar o projeto de instalação de estabelecimento industrial de tipo 1 em conformidade com as condições estabelecidas na decisão de instalação e, uma vez verificada tal conformidade através de vistoria, o direito a explorar o estabelecimento nas condições definidas no respetivo título de exploração. No n.º 2 explica-se que procedimento de autorização prévia individualizada aplica-se quando não estejam preenchidas as condições necessárias à adoção progressiva e incremental do procedimento de autorização prévia padronizada ou nos casos em que o requerente não opte por esse procedimento, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º.

---

<sup>60</sup> Os critérios a observar na avaliação da salvaguarda do equilíbrio urbano e ambiental são definidos pelas câmaras municipais, segundo o n.º 8 do artigo 18.º.

E esclarece-se, no n.º 3, que o procedimento de AIA relativo ao projeto de execução, bem como os procedimentos de notificação e de aprovação do relatório de segurança e de emissão de título ou informação prévia de utilização de recursos hídricos, quando aplicáveis, podem ser iniciados, por opção do requerente, junto da entidade coordenadora e decorrer em simultâneo com o procedimento de autorização prévia individualizada<sup>61</sup>.

O artigo 21.º disciplina o pedido de autorização de instalação, cujo procedimento é, nos termos definidos pelo n.º 1, iniciado com a apresentação, à entidade coordenadora, de um formulário de pedido de autorização individualizada e respetivos elementos instrutórios. O n.º 2 prevê que a data do pedido de autorização corresponde à data indicada no respetivo comprovativo do pagamento da taxa prevista no artigo 79.º, emitido pelo BdE, tendo a entidade coordenadora um prazo de cinco dias para proceder à verificação sumária do pedido, incluindo os respetivos elementos e disponibilizar às entidades públicas que se devam pronunciar (cfr. n.º 4).

No caso de não conformidade com os condicionamentos legais e regulamentares aplicáveis, a entidade coordenadora profere, no prazo de 20 dias<sup>62</sup>, contado a partir da data do pedido de autorização, o respetivo (a) despacho de convite ao aperfeiçoamento, suspendendo-se o prazo para a decisão, até à receção dos elementos solicitados ou ao decurso do prazo de 30 dias sem resposta do requerente, sob pena de indeferimento liminar; ou (b) despacho de indeferimento liminar, com a consequente extinção do procedimento, se a desconformidade for insuscetível de suprimento ou correção<sup>63</sup>.

Não havendo convite ao aperfeiçoamento, e decorridos os prazos previstos nos n.ºs 5 ou 6 do artigo 21.º, a plataforma emite automaticamente notificação com a menção expressa à sua regular instrução.

---

<sup>61</sup> Prevê-se que os procedimentos decorrem em simultâneo, mas não de forma integrada, como se antevia no n.º 2 do artigo 2.º da diretiva aia: «*a avaliação do impacto no ambiente pode ser integrada nos processos de aprovação dos projetos existentes nos estados-membros*». Na redação do artigo 11.º do RJAIA também se optou por prever a «articulação de procedimentos», em preterição da «integração» dos mesmos. É um passo – provavelmente arriscado – que fica para ser ponderado em ocasião de uma próxima revisão dos regimes.

<sup>62</sup> Ou de 30 dias, no caso de pedidos de autorização referentes a instalações abrangidas pelo RJAIA e/ou pelo RPAG (cfr. N.º 6 do artigo 21.º do SIR). Cumpre enfatizar a presente exceção, uma vez que estão em apreço matérias relevantes de carácter ambiental e que merecem uma ponderação mais complexa e aprofundada.

<sup>63</sup> Cfr. por todos o n.º 5 do artigo 21.º do SIR.

A conferência das entidades interveniente é convocada, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do SIR, pela entidade coordenadora, no prazo de cinco dias, contado a partir da data do pedido de autorização prévia, sempre que o entender conveniente. Ali estão presentes serviços ou organismos da administração central que, nos termos da lei, devam pronunciar-se sobre o pedido, tendo a reunião lugar, presencialmente ou através de videoconferência, no prazo máximo de 10 dias, contado da data da receção do pedido de autorização prévia.

De acordo com o n.º 2, nos casos em que o pedido de autorização esteja instruído com os elementos que dispensam o parecer de entidades públicas intervenientes, não há lugar à respetiva convocatória.

Cumprе realçar a possibilidade que o n.º 6 abre para que o requerente seja convidado a participar na reunião, a fim de prestar os esclarecimentos sobre o respetivo pedido, o que demonstra uma maior abertura da Administração em procurar resolver eventuais entropias que, por variadas vezes, se ultrapassam com esclarecimentos presenciais.

Relativamente à emissão de parecer, aprovação ou autorização, o artigo 23.º estabelece que as entidades públicas competentes pronunciam-se, no âmbito de procedimento de autorização prévia individualizada, nos prazos máximos previstos no Anexo IV ao SIR, a contar da data de receção dos elementos do processo remetidos pela entidade coordenadora (cfr. n.º 1), não havendo lugar à emissão de parecer quando, acompanhando o pedido de autorização prévia, for junto ao processo (a) parecer, autorização ou outro título legalmente exigido, que mantém a sua validade, desde que se mantenham inalterados os respetivos pressupostos de facto ou de direito; e/ou (b) relatório de avaliação da conformidade com a legislação aplicável nas áreas técnicas da segurança e saúde no trabalho e segurança alimentar elaborado por entidade acreditada.<sup>64</sup>

Prevê-se, no n.º 3, que as entidades consultadas podem solicitar à entidade coordenadora, por uma só vez – sublinhe-se a opção do legislador em proteger a posição do industrial –, que o requerente seja convidado a suprir omissões ou irregularidades nos elementos instrutórios cuja junção é obrigatória, desde que tal solicitação seja recebida

---

<sup>64</sup> Nos termos das alíneas do n.º 2 do artigo 23.º do SIR.

pela entidade coordenadora até ao 10.º dia do prazo aplicável fixado no Anexo IV ao SIR. Tal prazo é aumentado para de 20 dias no caso dos pedidos de autorização referentes a instalações abrangidas pelo RJAIA e ou pelo RPAG, nos termos do n.º 4.<sup>65</sup>

A decisão final integrada proferida pela entidade coordenadora deve ser, de acordo com o n.º 1 do artigo 24.º, devidamente fundamentada e precedida de síntese das diferentes pronúncias das entidades consultadas, estabelecendo, quando favorável, as condições a observar pelo requerente na execução do projeto e na exploração do estabelecimento em termos que vinculam as entidades públicas intervenientes no procedimento de autorização prévia individualizada.

O prazo para que a decisão seja proferida é de 15 dias, segundo o n.º 3, contado da data de receção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos, ou do termo do prazo para essa pronúncia, sempre que alguma das entidades não se pronuncie. O n.º 5 excetua este prazo para os casos em que decisão da entidade coordenadora pode ser proferida antes da decisão final nos procedimentos de licença ambiental (LA), de título de utilização de recursos hídricos (TURH), de TEGEE, de parecer ou licença de OGR e de autorização de equipamentos a instalar em estabelecimento industrial abrangidos por legislação específica, que são apenas condição do título de exploração do estabelecimento.

O n.º 4 do artigo 24.º do SIR enuncia os casos em que o pedido de autorização de instalação é indeferido:

- a) DIA desfavorável ou não conformidade do projeto de execução com a DIA, em sede de RECAPE;
- b) Indeferimento do pedido de LA;
- c) Indeferimento do pedido de aprovação do relatório de segurança;
- d) Indeferimento do pedido de TEGEE;
- e) Indeferimento do pedido de TURH;

---

<sup>65</sup> Mais uma vez, enfatiza-se – e aplaude-se – a previsão de prazos mais longos para questões em matéria ambiental.

- f) Indeferimento do pedido de alvará e ou parecer desfavorável de OGR;
- g) Decisão desfavorável da CCDR, em razão da localização.

Esclarece-se, no n.º 6, que a decisão final da entidade coordenadora sobre o pedido de autorização de instalação é, por ela, disponibilizada no BdE, com notificação automática ao requerente, à câmara municipal territorialmente competente, às entidades consultadas, bem como às entidades cuja consulta tenha sido dispensada ao abrigo das alíneas do n.º 2 do artigo 23.º.

No que respeita ao título de exploração de estabelecimento industrial objeto do procedimento de autorização prévia individualizada, o n.º 1 do artigo 25.º prevê que o mesmo é *conditio sine qua non* para o início da exploração por parte do industrial. A respetiva emissão depende, nos termos do n.º 2, de vistoria prévia, que se realiza nos termos previstos no artigo 35.º do SIR, e da apresentação de cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil previsto no artigo 4.º.

Assim, sob pena de indeferimento liminar, o requerente deve apresentar à entidade coordenadora o pedido de título de exploração devidamente instruído, acompanhado do (a) termo de responsabilidade do responsável técnico do projeto, no qual este declara que a instalação industrial autorizada está concluída e preparada para operar de acordo com o projeto aprovado e em observância das condições integradas na decisão final do pedido de autorização de instalação, bem como, se for caso disso, que as alterações efetuadas ao projeto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis; e (b) o título de autorização de utilização do prédio ou fração ou cópia do pedido de autorização de utilização apresentado à câmara municipal territorialmente competente (n.º 3 do artigo 25.º do SIR).

De acordo com o n.º 5, a entidade coordenadora profere decisão sobre o pedido de exploração no prazo de 10 dias, contados a partir (a) da data de realização da vistoria ou (b) da data da comunicação do resultado da vistoria por entidades acreditadas.<sup>66</sup> Caso o auto de vistoria seja favorável ao início de laboração, a entidade coordenadora encontrar-

---

<sup>66</sup> Cfr. sobre a vistoria por entidades acreditadas o disposto na alínea a) do n.º 10 do artigo 35.º.

se-á em condições de deferir o pedido de exploração (n.º 6), o que consubstancia o título de exploração para todos os efeitos previstos no SIR, incluindo as condições de exploração das instalações industriais fixadas no auto de vistoria (n.º 7).

No caso de as condições da instalação industrial verificadas na vistoria se encontrarem desconforme com o projeto aprovado ou com as condições estabelecidas na decisão final sobre o pedido de autorização, mas for possível a respetiva correção em prazo razoável, a entidade coordenadora emite, nos termos do n.º 8, título de exploração condicionada, fixando um prazo para execução das correções necessárias, findo o qual será agendada nova vistoria.

O n.º 10 do artigo 25.º identifica os únicos casos em que o pedido de exploração é indeferido, a saber:

- a) Desconformidade das instalações industriais com condicionamentos legais e regulamentares ou com as condições fixadas na decisão final do pedido de autorização, desde que o auto de vistoria ou o relatório técnico de entidade acreditada lhes atribua relevo suficiente para a não autorização da exploração;
- b) Indeferimento do pedido de LA;
- c) Falta ou indeferimento de TEGEE;
- d) Falta ou indeferimento de título ou de decisão sobre o pedido de informação prévia de utilização dos recursos hídricos em instalações industriais;
- e) Indeferimento do alvará e ou parecer desfavorável de OGR.

O título de exploração é, tal como a decisão de autorização, disponibilizado pela entidade coordenadora no BdE, sendo enviada notificação automática ao requerente, à câmara municipal territorialmente competente, às entidades consultadas, bem como às entidades cuja consulta tenha sido dispensada ao abrigo do n.º 2 do artigo 23.º (n. 11 do artigo 25.º do SIR).

O requerente pode, de acordo com o n.º 12, iniciar a exploração do estabelecimento logo que tenha em seu poder o título de exploração, ou os comprovativos previstos no n.º 3 do artigo 16.º, salvo se a instalação, ampliação ou alteração do estabelecimento industrial envolver a realização de uma operação urbanística sujeita a controlo prévio. Nesse caso, prevê o n.º 13 do artigo 25.º que o início da exploração dependerá da emissão de título de autorização de utilização emitido pela câmara municipal territorialmente competente ou de certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito.

Por fim, cumpre referir a obrigação que impende sobre o requerente pelo n.º 14, de comunicar à entidade coordenadora a data do início da exploração já autorizada, com uma antecedência não inferior a cinco dias, dando esta conhecimento de tal facto a todas as demais entidades envolvidas.<sup>67</sup>

#### **4.1.2. O procedimento de autorização prévia padronizada**

A autorização prévia padronizada destina-se, de acordo com o disposto no artigo 26.º do SIR, a obter uma decisão integrada da entidade coordenadora que confere ao requerente o direito a instalar e a explorar o estabelecimento industrial de tipo 1, de acordo com as condições de instalação e exploração definidas na decisão de autorização prévia padronizada. Esta decisão integrada engloba as licenças ou autorizações padronizadas necessárias à atividade a desenvolver no estabelecimento industrial que tenham sido objeto do pedido de autorização prévia padronizada (n.º 2), designadamente nos domínios de:

- a) PCIP;
- b) Utilização de recursos hídricos;
- c) OGR;
- d) TEGEE;
- e) Segurança e saúde no trabalho, quando aplicável nos termos da lei; e

---

<sup>67</sup> Tanto as entidades consultadas como aquelas cuja consulta tenha sido dispensada ao abrigo do n.º 1 do artigo 28.º

f) Segurança alimentar.

Como foi anteriormente mencionado, o procedimento de autorização prévia padronizada aplica-se por opção do requerente, só podendo efetivar-se no caso de (a) existir licença ou autorização padronizada no domínio das atividades e ou operações a desenvolver no estabelecimento industrial; e (b) o requerente apresentar uma declaração de responsabilidade do comprometendo-se a cumprir integralmente das obrigações e condições constantes das licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido (n.º 3).

O n.º 4 do artigo 26.º vem prever, tal como o n.º 3 do artigo 20.º, a possibilidade de o requerente optar, e se for caso disso, que o procedimento de AIA relativo a projeto de execução, os procedimentos de notificação e de aprovação do relatório de segurança, bem como ainda, no caso de não existir licença ou autorização padronizada, o procedimento de emissão de título ou informação prévia de utilização de recursos hídricos, sejam iniciados junto da entidade coordenadora e decorram em simultâneo com o procedimento de autorização prévia padronizada.<sup>68</sup>

O pedido de autorização prévia padronizada segue os trâmites do disposto no artigo 27.º do SIR, que estabelece que o procedimento é iniciado com a apresentação pelo requerente à entidade coordenadora de um formulário e respetivos elementos instrutórios constantes de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia, do emprego, da agricultura e do ambiente (n.º 1), considerando-se que a data do pedido de autorização é a data indicada no respetivo comprovativo do pagamento da taxa prevista no artigo 79.º, emitido pelo BdE (n.º 2).

A entidade coordenadora procede, assim, num prazo de cinco dias, à verificação sumária do pedido, incluindo os respetivos elementos instrutórios e, caso haja lugar a consulta de entidades públicas, remete-lhes, no mesmo prazo, os elementos do processo pertinentes (n.º 4). No caso de a verificação do pedido de autorização e respetivos elementos instrutórios, efetuada pela entidade coordenadora, ou pelas entidades consultadas, revelar desconformidade com os condicionamentos legais e regulamentares, a

---

<sup>68</sup> Insiste-se: «em simultâneo», mas não em procedimento integrado.

entidade coordenadora profere, no prazo de 20 ou 10 dias, consoante haja ou não lugar a consultas obrigatórias, contado a partir da data do pedido de autorização, (a) o despacho de convite ao aperfeiçoamento, suspendendo-se o prazo para a decisão da entidade coordenadora ou das entidades consultadas, consoante os casos, até à receção dos elementos solicitados ou ao decurso do prazo 20 dias concedido ao requerente; ou (b) o despacho de indeferimento liminar, com a consequente extinção do procedimento, se a desconformidade for insuscetível de suprimento ou correção (n.º 5 do artigo 27.º).

Não existindo convite ao aperfeiçoamento, a plataforma emite automaticamente notificação, nos termos do n.º 6, donde conste a data de apresentação do pedido de autorização prévia padronizada e a menção expressa à sua regular instrução.

Porém, após cinco dias a contar da junção ao processo dos elementos adicionais pelo requerente, a entidade coordenadora deve (a) disponibilizá-los às entidades consultadas se verificar o integral suprimento das omissões ou irregularidades e emitir a certidão; ou (b) proferir despacho de indeferimento liminar caso subsista a desconformidade suscitada (n.º 8).

O artigo 28.º do SIR, esclarece que no procedimento de autorização prévia padronizada não há lugar a consulta de entidades públicas nos casos em que (n.º 1):

- a) A respetiva pronúncia esteja abrangida por licença ou autorização padronizada objeto do pedido; ou
- b) A autorização prévia padronizada esteja instruída com:
  - i) Parecer, autorização ou outro título legalmente exigido, que mantém a sua validade, desde que se mantenham inalterados os respetivos pressupostos de facto ou de direito;
  - ii) Relatório de avaliação da conformidade com a legislação aplicável nas áreas técnicas da segurança e saúde no trabalho e segurança alimentar, elaborado por entidade acreditada para o efeito.

No entanto, caso haja lugar à pronúncia de entidades públicas referidas no artigo 14.º, estas devem pronunciar-se no prazo máximo de 20 dias a contar da data de receção dos elementos do processo remetidos pela entidade coordenadora (n.º 2). Nesse âmbito, se as entidades consultadas verificarem que existem omissões ou irregularidades nos elementos instrutórios, podem solicitar à entidade coordenadora, por uma só vez<sup>69</sup>, que o requerente seja convidado a suprir aquelas omissões ou irregularidades, desde que tal solicitação seja recebida pela entidade coordenadora até ao 10.º dia do prazo de 20 dias, fixado no n.º 2.

A entidade coordenadora analisa, então, o pedido formulado pela entidade consultada, proferindo, despacho de aperfeiçoamento, ou indeferindo, fundamentadamente, pedido da entidade consultada (n.º 4), encontrando-se suspenso o prazo de pronúncia e retomando o seu curso após a receção pela entidade consultada dos elementos adicionais solicitados ou da notificação do respetivo indeferimento (n.º 5 do artigo 28.º do SIR).

Nos termos definidos pelo artigo 29.º, a entidade coordenadora profere uma decisão final fundamentada sobre o pedido de autorização prévia padronizada que, quando favorável, consubstancia o título de instalação e exploração (n.º 1), só produzindo a decisão efeitos após apreciação positiva de cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil previsto no artigo 4.º do SIR (n.º 2).

Refira-se, desde logo, que a decisão final incorpora, de acordo com o n.º 3:

- a) Todas as licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido; e
- b) Nos casos em que intervieram outras entidades públicas, a síntese das diferentes pronúncias das entidades consultadas, estabelecendo, quando favorável, as condições a observar na exploração do estabelecimento.

Dever-se-á chamar a atenção para o facto de a decisão final da entidade coordenadora sobre o pedido de autorização prévia padronizada não depender, de acordo

---

<sup>69</sup> Repete-se a preocupação do legislador com a morosidade e insistência de pedidos nos procedimentos administrativos, plasmada no n.º 3 do artigo 23.º.

com o n.º 4, da realização de vistoria prévia, exceto no caso de exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada ou de atividade de operação de gestão de resíduos que exija vistoria prévia à exploração, precedidas de vistoria das autoridades responsáveis.

Assim, quando não haja lugar a consultas, a decisão da entidade coordenadora é proferida no prazo de 15 dias, a contar da apresentação do pedido (n.º 5). Pelo contrário, quando existam a consultas, a decisão sobre o pedido de autorização prévia padronizada é proferida no prazo de 10 dias, contado (a) da data de receção do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades consultadas; ou (b) do termo do prazo para a pronúncia das entidades consultadas, sempre que alguma daquelas entidades não se pronuncie (n.º 6 do artigo 29.º do SIR).

Alerta deverá ser feita para os caso em que a instalação do estabelecimento implique a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio e haja lugar a vistoria da entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar ou da entidade responsável pela segurança contra incêndio em edifícios. Nestas situações, a decisão da entidade coordenadora sobre o pedido de autorização prévia padronizada é proferida nos prazos definidos nos n.º 5 e 6, consoante haja ou não lugar a consultas. No caso de a decisão ser favorável, a mesma é condicionada à realização da vistoria, a qual é solicitada pelo requerente com a antecedência mínima de 30 dias relativamente à data de início de exploração (n.º 7).

Os casos em que pode ser proferida decisão desfavorável sobre o pedido de autorização padronizada são identificados nos n.º 8 do artigo 29.º do SIR e são fundamentadas em:

- a) Características e especificações da instalação industrial descritas no pedido de autorização padronizada que não correspondam ao âmbito de aplicação das licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido; ou
- b) Decisão desfavorável da CCDR em razão da localização.

Como nos demais casos, o título de exploração é disponibilizado pela entidade coordenadora no BdE, sendo enviada notificação automática ao requerente, à câmara municipal territorialmente competente e às demais entidades envolvidas (n.º 9), podendo o requerente iniciar a instalação e exploração do estabelecimento, logo que tenha em seu poder a notificação da decisão favorável ou favorável condicionada ou, em caso de deferimento tácito, a certidão prevista no n.º 3 do artigo 16.º (n.º 10).

Em conformidade com o n.º 11, quando a atividade seja de carácter agroalimentar e utilize matéria-prima de origem animal não transformada ou de atividade de OGR que exija vistoria prévia à exploração, a exploração só pode iniciar-se após a realização de vistoria, sendo o respetivo resultado disponibilizado ao requerente no BdE.

Se a instalação, ampliação ou alteração do estabelecimento industrial envolver a realização de uma operação urbanística sujeita a controlo prévio, o início da exploração depende da emissão de título de autorização de utilização emitido pela câmara municipal territorialmente competente ou de certidão comprovativa do respetivo deferimento tácito (n.º 12). Por fim, o requerente comunica à entidade coordenadora a data do início da exploração já autorizada, com uma antecedência não inferior a cinco dias, dando esta conhecimento de tal facto a todas as entidades envolvidas.

#### **4.2. Comunicação prévia com prazo**

A comunicação prévia com prazo é apresentada no artigo 30.º do SIR, ao determinar que a exploração de estabelecimento industrial de tipo 2 só pode ter início após o requerente ter em seu poder título válido de exercício da atividade industrial, que tenha sido obtido mediante o procedimento de comunicação prévia com prazo (n.º 1). Reconhece-se ainda, no n.º 2, que os procedimentos previstos nos regimes jurídicos de utilização de recursos hídricos, de emissão de gases com efeito de estufa, de emissões de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, ou de operações de gestão de resíduos são

iniciados junto da entidade coordenadora e decorrem em simultâneo com o presente procedimento.<sup>70</sup>

A obrigação de comunicação prévia com prazo é cumprida através da apresentação à entidade coordenadora do formulário e dos elementos instrutórios, nos termos definidos em portaria (n.º 3), sendo que nos casos em que a atividade ou operação a exercer esteja abrangida por licença ou autorização padronizada nos domínios do ambiente, da segurança e saúde no trabalho – quando aplicável –, e segurança alimentar, a comunicação prévia com prazo implica a aceitação de termo de responsabilidade, disponibilizado ao requerente no BdE (n.º 4 do artigo 30.º do SIR).

O n.º 5 prevê que a data da comunicação prévia com prazo é a data indicada no respetivo comprovativo do pagamento da taxa, emitido pelo BdE, e o recibo comprovativo do recebimento da comunicação prévia com prazo identifica os condicionamentos aplicáveis (n.º 6).

A verificação da comunicação prévia com prazo, incluindo os respetivos elementos instrutórios é efetuada pela entidade coordenadora, nos termos do n.º 7, que, havendo lugar a consultas obrigatórias, disponibiliza o processo às entidades a consultar no prazo de cinco dias. No caso de a verificação da comunicação prévia com prazo e respetivos elementos instrutórios revelar a respetiva não conformidade com os condicionamentos legais e regulamentares aplicáveis, a entidade coordenadora profere, no prazo de 10 ou 7 dias, consoante haja ou não lugar a consultas obrigatórias, (a) o despacho de convite ao aperfeiçoamento, suspendendo-se o prazo para a decisão até à receção dos elementos solicitados; ou (b) o despacho de indeferimento liminar, com a consequente extinção do procedimento, se a não conformidade suscitada se revelar insuscetível de suprimento ou correção (n.º 8). No caso dos pedidos de autorização referentes a instalações abrangidas pelos regimes de título de utilização de recursos hídricos, operações de gestão de resíduos e título de emissão de gases com efeito de estufa, o referido prazo é alargado a 15 dias.<sup>71</sup>

Após o decurso dos prazos mencionados *supra*, sem que ocorra convite ao aperfeiçoamento, é automaticamente disponibilizado no BdE o respetivo comprovativo

---

<sup>70</sup> Mais uma vez, a simultaneidade, mas não a integração dos procedimentos. Embora, neste caso específico, já não se preveja a opção por parte do requerente, mas sim uma determinação da própria lei.

<sup>71</sup> O SIR reitera a preocupação em prever prazos mais longos em matérias ambientais.

eletrónico de onde conste a data da apresentação da comunicação prévia com prazo e a menção à sua regular instrução (n.º 10). Em sentido contrário, tendo havido lugar a despacho de convite ao aperfeiçoamento, o requerente dispõe de um prazo máximo de 15 dias para corrigir ou completar o pedido, sob pena de indeferimento liminar (n.º 11).

Até cinco dias após a junção ao processo dos elementos adicionais, a entidade coordenadora (a) disponibiliza-os às entidades consultadas se verificar o integral suprimento das omissões ou irregularidades e emite o respetivo comprovativo eletrónico; ou, em alternativa, (b) profere despacho de indeferimento liminar, se subsistir a desconformidade suscitada (n.º 12 do artigo 30.º do SIR).

Os prazos para pronúncia das entidades públicas competentes para emissão de parecer, em sede de comunicação prévia com prazo são, por remissão do n.º 1 do artigo 31.º, os previstos no Anexo IV ao SIR, a contar da data de receção dos elementos do processo remetidos pela entidade coordenadora. Por outro lado, e tal como no artigo 28.º, também o n.º 2 do artigo 31.º prevê a ausência de pronúncia das entidades públicas nos casos em que:

- a) A respetiva pronúncia esteja abrangida por licença ou autorização padronizada objeto do pedido; ou
- b) A comunicação prévia com prazo estiver instruída com:
  - i) Parecer, autorização ou outro título legalmente exigido, que mantém a sua validade, desde que se mantenham inalterados os respetivos pressupostos de facto ou de direito; ou
  - ii) Relatório de avaliação da conformidade com a legislação aplicável nas áreas técnicas da segurança e saúde no trabalho e segurança alimentar, elaborado por entidade acreditada para o efeito.

De acordo com o n.º 3, se as entidades consultadas verificarem que existem omissões ou irregularidades nos elementos instrutórios cuja junção é obrigatória, podem solicitar à entidade coordenadora, por uma só vez e até ao quinto dia do prazo de

pronúncia, que o requerente seja convidado a suprir aquelas falhas. Tal é alargado, pelo n.º 4, a 10 dias no caso dos pedidos de autorização referentes a instalações abrangidas pelos regimes de TURH, OGR e TEGEE.

Também nestes casos, a entidade coordenadora analisa o pedido formulado pela entidade consultada, proferindo, quando o considere pertinente, despacho de convite de aperfeiçoamento, ou indeferindo, fundamentadamente, aquele pedido (n.º 5). O prazo de pronúncia é suspenso na data em que é recebida pela entidade coordenadora a solicitação e retoma-se o seu curso com a receção pela entidade consultada dos elementos adicionais solicitados ou da notificação do indeferimento (n.º 6).

Sobre o título de instalação e exploração no âmbito do procedimento de comunicação prévia com prazo, o artigo 32.º vem determinar, no n.º 1, que a entidade coordenadora profere uma decisão final fundamentada, que inclui a síntese das diferentes pronúncias das entidades consultadas, estabelecendo, quando favorável, as condições a observar na exploração do estabelecimento. Tal decisão apenas produz efeitos após apreciação positiva de cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil (n.º 2) e não dependerá da realização de vistoria prévia, exceto no caso de exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada ou de atividade de operação de gestão de resíduos que exija vistoria prévia à exploração, que são sempre precedidas de vistoria das autoridade responsáveis (n.º 3).

Nos casos em que não haja lugar a consultas, a decisão da entidade coordenadora é proferida no prazo de 10 dias contados da apresentação do pedido (n.º 4), sendo que, sempre que estas se verificarem, a decisão deverá proferida no prazo de 5 dias contados (a) da data de receção, se for caso disso, do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades consultadas; ou (b) do termo do prazo para a pronúncia das entidades consultadas, sempre que alguma daquelas entidades não se pronuncie (n.º 5).

Se estabelecimento industrial implicar a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio e caso haja lugar a vistoria da entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar, a decisão da entidade coordenadora sobre a comunicação prévia com prazo é proferida nos prazos anteriormente referidos, consoante haja ou não lugar a consultas (n.º 6). Neste caso, a decisão da entidade coordenadora, quando favorável, será

sempre condicionada à realização da vistoria da entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar, a qual é solicitada pela entidade coordenadora, a pedido do requerente, com a antecedência mínima de 30 dias relativamente à data de início de exploração (n.º 7).

Também no procedimento de comunicação prévia com prazo, apenas poderá ser proferida decisão desfavorável com fundamento em:

- a) Características e especificações da instalação industrial em apreço que contrariem ou não cumpram os condicionamentos legais e regulamentares em vigor, e desde que tais desconformidades tenham relevo suficiente para a não permissão do início da exploração do estabelecimento industrial ou, no caso previsto na alínea a) do n.º 8 do artigo 27.º, que não correspondam ao âmbito de aplicação das licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido;
- b) Indeferimento dos pedidos de TEGEE, de TURH, de alvará de OGR ou de atribuição do número de controlo veterinário, quando aplicável; ou
- c) Decisão desfavorável da CCDR, em razão da localização.<sup>72</sup>

O n.º 9 estabelece que a decisão final sobre a comunicação prévia com prazo é comunicada ao industrial, à câmara municipal territorialmente competente e a todas as entidades que se pronunciaram no procedimento, podendo o requerente iniciar a exploração do estabelecimento assim que tenha em seu poder a notificação da decisão favorável, ou favorável condicionada ou a certidão prevista no n.º 3 do artigo 16.º (n.º 10).

Também nestes casos, se estiver em causa atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada ou atividade de OGR que exija vistoria prévia à exploração, a exploração só terá início após a comunicação ao requerente do resultado da vistoria, sendo o respetivo resultado disponibilizado no BdE, no último dia de realização da vistoria ou nos cinco dias subsequentes (n.º 11). Já nos casos em que a instalação, ampliação ou alteração do estabelecimento industrial envolva a realização de

---

<sup>72</sup> Cfr. Por todos as alíneas do n.º 8 do artigo 32.º do SIR.

uma operação urbanística sujeita a controlo prévio, o início da exploração dependerá da emissão de título de autorização de utilização emitido pela câmara municipal territorialmente competente ou verificado o respetivo deferimento tácito (n.º 12).

O n.º 13 incumbe ao requerente o dever comunicar à entidade coordenadora a data do início da exploração, com uma antecedência não inferior a cinco dias.

### **4.3 Mera comunicação prévia**

Com o artigo 33.º do SIR, chegamos ao momento que aparentaria ser o mais empolgante do SIR. Aqui parecem concretizar-se os desígnios da simplificação e transparência do LZ, com as devidas adaptações às atividades industriais.<sup>73</sup>

Desde logo, prevê-se que exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 está, então, sujeita ao regime de mera comunicação prévia (n.º 1) e que o cumprimento da obrigação de mera comunicação prévia é feito através da apresentação, à respetiva entidade coordenadora, de formulário e respetivos elementos instrutórios, nos termos definidos em portaria do Governo (n.º 2).<sup>74</sup> No entanto, tal portaria acabou por não ir muito mais além do que já era exigido em sede de REAI, embora tenha deixado de ser exigido como elemento instrutório o comprovativo do pagamento da taxa.

Segundo o n.º 3 do artigo 33.º do SIR, a mera comunicação prévia implica a aceitação de termo de responsabilidade, disponibilizado no BdE, em que o requerente declara conhecer e cumprir as exigências legais aplicáveis à sua atividade, em matéria de segurança e saúde no trabalho e ambiente, bem como, quando aplicável, as exigências em matéria de segurança alimentar e os limiares de produção, previstas na parte 2-A do Anexo I ao SIR. Neste sentido, quando a atividade ou operação a exercer no estabelecimento industrial de tipo 3 esteja abrangida por licença ou autorização padronizada nos domínios do ambiente, da segurança e saúde no trabalho, segurança alimentar e segurança contra

---

<sup>73</sup> O problema é que as existe uma vasta fronteira entre atividades de comércio e serviços e as atividades industriais, que se prendem, exatamente, com a segurança para as pessoas humanas, bens e meio ambiente. E a verdade é que não se apresenta, em momento algum, tarefa facilitada para o legislador transformar os regimes de licenciamento industrial em sistemas de fácil acesso e de simples autorização por parte das autoridades públicas, que têm como atribuições garantir a saúde e segurança de pessoas e bens, tal como a qualidade do ambiente.

<sup>74</sup> Portaria n.º 302/2013, de 16 de outubro.

incêndio em edifícios, a mera comunicação prévia implica a aceitação de termo de responsabilidade, no BdE, em que se declara conhecer e cumprir todas as exigências constantes das licenças ou autorizações padronizadas em causa (n.º 4).

O artigo 33.º, enquanto disposição enformadora do procedimento em apreço no SIR, define, no n.º 5, que a exploração dos estabelecimentos de tipo 3 está sujeita às exigências legais em vigor e aplicáveis ao imóvel onde está situado, bem como aos condicionamentos legais e regulamentares aplicáveis à atividade industrial, designadamente em matéria de ambiente, segurança e saúde no trabalho, segurança alimentar e segurança contra incêndio em edifícios.<sup>75</sup>

As últimas normas no âmbito da secção dedicada ao regime da mera comunicação prévia surgem no artigo 34.º que, dedicado ao momento do início da exploração, estabelece, no n.º 1, que o comprovativo eletrónico de submissão da mera comunicação prévia no BdE, acompanhado do comprovativo do pagamento das taxas eventualmente devidas, constituem título bastante para o exercício da atividade.

Também neste artigo, não poderia deixar de existir uma disposição que previsse que a exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada que exija vistoria prévia à exploração, só pode ser iniciada após vistoria, no prazo máximo de 15 dias, findo o qual o requerente poderá recorrer a vistoria por entidade acreditada, nos termos do SIR, e iniciar a exploração após a comunicação da autoridade responsável (n.º 2).

#### **4.4. Controlo, reexame, suspensão e cessação da exploração**

O SIR prevê, nos artigos 35.º a 38.º, as normas respeitantes às vistorias prévias, de conformidade e de reexame, bem como concernentes à suspensão e caducidade do título.

Assim, cumprirá sublinhar que, após a apresentação pelo requerente do pedido de título de exploração, preenchendo todos os elementos da Portaria n.º 302/2013, o prazo para realização da vistoria prévia é de 30 dias, nos termos do n.º 1 do artigo 35.º. Prevê-se

---

<sup>75</sup> Mais uma vez, o ambiente enquanto uma das principais preocupações do legislador no procedimento em causa.

que tal vistoria seja efetuada por técnicos e peritos, devendo a mesma ser conduzida pela entidade coordenadora (n.ºs 2 e 3).

Os resultados da vistoria são registados e referir-se-ão a elementos relacionados com a conformidade ou não com condicionamentos legais e regulamentares, com o projeto aprovado e com condições integradas na decisão final do pedido de autorização (n.º 7), sendo o auto de vistoria assinado pelos intervenientes e disponibilizado no BdE (n.º 9).

São ainda diligenciadas vistorias de conformidade, nos casos enunciados no n.º 1 do artigo 36.º do SIR. A saber:

- a)* Verificação do cumprimento dos condicionamentos legais ou do cumprimento das condições anteriormente fixadas;
- b)* Instrução e apreciação de alterações à instalação industrial;
- c)* Análise de reclamações e recursos hierárquicos;
- d)* Verificação do cumprimento de medidas impostas no âmbito de decisões proferidas sobre reclamações e recursos hierárquicos;
- e)* Verificação do cumprimento de medidas impostas aquando da desativação definitiva do estabelecimento industrial; ou
- f)* A pedido do industrial.

Para os estabelecimentos objeto de título de instalação e exploração padronizada, a primeira vistoria de conformidade tem lugar, obrigatoriamente, no prazo máximo de três meses, contado da data do início da exploração do estabelecimento comunicada pelo requerente (n.º 2), podendo a entidade coordenadora pode realizar, no máximo, três vistorias de conformidade à instalação industrial (n.º 4). Mas, se a terceira vistoria de conformidade revelar que ainda não estão cumpridas todas as condições anteriormente impostas, a entidade coordenadora tomará, nos termos do n.º 5, as medidas cautelares e as

providências necessárias, entre as quais se inclui a suspensão ou o encerramento da exploração da instalação industrial.

Especial relevância, no âmbito de uma perspectiva ambiental, assumem as vistorias de reexame, previstas no artigo 37.º, uma vez que a estas diligências estão sujeitos os estabelecimentos industriais dos tipos 1 e 2, após terem decorrido sete anos, contados a partir da data de emissão do título de exploração ou da data da última atualização do mesmo (n.º 1). Em todo o caso, se o estabelecimento industrial estar sujeito ao RPCIP, o reexame global deve ter lugar nos seis meses que antecedem o fim do período de validade da licença ambiental (n.º 2).

Já no caso de estabelecimento industrial sujeito à aprovação de relatório de segurança no âmbito da prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas, a entidade coordenadora estabelece um calendário de reexame das condições de exploração que seja adequado ao preenchimento dos requisitos específicos previstos na legislação aplicável (n.º 3).

Nos termos do n.º 4, o reexame das condições de exploração do estabelecimento industrial contempla a realização de vistorias cuja agenda deve ser comunicada pela entidade coordenadora, com a antecedência mínima de 30 dias relativamente à data prevista para a sua realização, ao requerente, à câmara municipal territorialmente competente e às entidades públicas que, nos termos da lei, devam pronunciar-se.

Na parte final do artigo, esclarece-se que o título de exploração é sempre atualizado na sequência da realização das vistorias de reexame (n.º 6) e que a não realização atempada da vistoria de reexame, por motivo não imputável ao industrial, não prejudica a continuidade da exploração do estabelecimento industrial (n.º 7).

Relativamente à suspensão ou caducidade do título de exploração, o n.º 1 do artigo 38.º do SIR estabelece que o industrial deve comunicar à entidade coordenadora a suspensão por mais de um ano, o respetivo reinício ou a cessação do exercício da atividade industrial, uma vez que, segundo o n.º 2, a inatividade de um estabelecimento industrial por um período igual ou superior a três anos determina a caducidade do título de

exploração, sendo a subsequente pretensão de reinício de atividade sujeita à disciplina imposta às instalações novas (n.º 3).

Quanto aos estabelecimentos dos tipos 1 e 2, sempre que o respetivos período de inatividade seja superior a um ano e inferior a três anos, o requerente deve apresentar, antes de reiniciar a exploração, um pedido de vistoria, podendo a entidade coordenadora impor novas condições de exploração, de acordo com o n.º 4.

Todas estas vicissitudes são atualizadas e podem ser sempre acompanhadas através do BdE (n.º 6).

## **5. Alterações aos estabelecimentos industriais**

O Capítulo IV estabelece o regime das alterações aos estabelecimentos industriais, determinando o artigo 39.º, no seu n.º 1, que fica sujeita a procedimento de autorização prévia de alteração de estabelecimento a alteração ao estabelecimento industrial que constitua:

- a) «Alteração de um projeto», na aceção do RJAIA;
- b) «Alteração substancial», na aceção do RJPCIP; ou
- c) «Alteração substancial» que implique um aumento do risco do estabelecimento, na aceção do RPAG.

O requerente pode, e sempre que a alteração pretendida se enquadre em licença ou autorização padronizada, recorrer ao procedimento de autorização prévia padronizada, nos termos do n.º 2, sendo que ficam sujeitas a procedimento de comunicação prévia com prazo (n.º 3), as alterações de estabelecimentos de tipo 1 ou 2 nos casos em que:

- a) Impliquem um aumento superior a 30 % da capacidade produtiva existente ou a 30 % da área edificada ou do estabelecimento industrial; ou

b) A entidade coordenadora considere que da alteração resulta um estabelecimento com instalações substancialmente diferentes daquelas que foram inicialmente permitidas, implicando maior grau de risco ou de perigosidade para a saúde pública e a dos trabalhadores, segurança de pessoas e bens, segurança dos locais de trabalho, segurança contra incêndio em edifícios, qualidade do ambiente ou para o correto ordenamento do território.

Estão também sujeitos a procedimento de comunicação prévia com prazo as alterações de estabelecimentos de tipo 3 que impliquem a sua classificação como tipo 2 (n.º 4), ficando ficam apenas sujeitas a mera comunicação prévia à entidade coordenadora as demais alterações a estabelecimentos industriais (n.º 5).

. Em defesa dos investidores, prevê o n.º 6 que do procedimento de alteração de estabelecimento industrial não podem resultar encargos ou prazos superiores, ou procedimentos mais complexos, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de consultas, do que aqueles que resultariam da aplicação das normas correspondentes ao procedimento de instalação ou exploração do estabelecimento em causa.

No seguimento do disposto no artigo 39.º, o SIR desenvolve, nas disposições seguintes – artigos 40.º, 41.º e 42.º –, os âmbitos dos procedimentos de autorização prévia, comunicação prévia com prazo e mera comunicação prévia de alteração de estabelecimento, estabelecendo que o âmbito do procedimento de autorização prévia de alteração de estabelecimento e das respetivas avaliações técnicas é confinado aos elementos e partes da instalação industrial que possam ser afetados pela alteração, exceto no caso de o requerente pedir a antecipação do reexame global das condições de exploração (n.º 1 do artigo 40.º). Determina ainda o n.º 3 do artigo 40.º que a decisão favorável do pedido de autorização prévia de alteração implica a reapreciação das condições de exploração, após a execução da alteração, com a subsequente atualização ou emissão de título de exploração da atividade industrial.

No caso do procedimento de comunicação prévia com prazo e das respetivas avaliações técnicas, prevê o n.º 1 do artigo 41.º do SIR que o respetivo âmbito é confinado,

sem exceções, apenas aos elementos e partes da instalação industrial que possam ser afetados pela alteração, implicando a decisão favorável à procedência da comunicação prévia com prazo a reapreciação das condições de exploração, com possibilidade de realização posterior de vistorias de controlo do cumprimento das condições estabelecidas e a consequente atualização do título de exploração da atividade industrial.

Por fim, e no que respeita à mera comunicação prévia de alteração, o artigo 42.º do SIR reconhece que, para as demais alterações de estabelecimento, tal como previsto no n.º 5 do artigo 39.º, o procedimento de alteração de estabelecimento industrial opera-se com a mera comunicação prévia pelo industrial à entidade coordenadora, reportando as modificações ou ampliações que pretenda efetuar, nos termos da instalação e exploração de estabelecimentos industriais do tipo 3.

## **6. Instalação e exploração de ZER**

Uma das novidades apresentadas no preâmbulo do SIR é a previsão da instalação e exploração das chamadas Zonas Empresariais Responsáveis (ZER), que surgem na alínea *bb*) do artigo 2.º como «*zona[s] territorialmente delimitada[s], afeta[s] à instalação de atividades industriais, comerciais e de serviços, administrada por uma sociedade gestora*».

As ZER podem ainda assumir a configuração de ZER multipolar, nos termos da alínea *cc*) do artigo 2.º, «*o conjunto de polos empresariais localizados em espaços territoriais não conexos, mas funcionalmente ligados entre si e administrada pela mesma sociedade gestora*».

Mas, na verdade, esta realidade remonta ao Decreto-Lei n.º 46/2001, de 10 de fevereiro, que estabeleceu a criação das designadas áreas de localização empresarial (ALE), enquanto espaços vocacionados para a instalação empresarial. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 70/2003, de 10 de abril, procurou atribuir às ALE um enquadramento legal mais compatível com os objetivos de promoção do do investimento e da revitalização do tecido empresarial. Todavia, tal diploma acabou por não imprimir simplificação nos procedimentos de licenciamento das empresas a instalar nas ALE.

Decreto-Lei n.º 72/2009, de 31 de março<sup>76</sup>, procurou, esse sim, apostar na simplificação de procedimentos e prever uma conseqüente redução dos encargos administrativos. O conceito de ALE, conforme ficou definido no próprio preâmbulo daquele diploma, deixou de estar centrado na respetiva vocação industrial, com o intuito de abranger quaisquer outras áreas passíveis de acolhera atividade empresarial, procurando fazer-se da ALE um espaço multisectorial, dependendo tal opção da vontade da entidade promotora.

No que diz respeito às regras de licenciamento de instalação e exploração de ALE, uma das principais as alterações foi deixar de se exigir que a sociedade gestora se encontrasse já constituída à data do pedido de instalação, podendo esta constituir-se até 60 dias após a emissão da licença de instalação, numa lógica de evitar que o investidor incorresse em encargos incompatíveis com a incerteza do projeto à data do pedido de instalação. Optou-se ainda por eliminar requisitos de capacidade financeira da sociedade gestora e, em matéria procedimental, foram alteradas disposições em matéria de AIA, procurando prever-se a desnecessidade de existência de procedimento de AIA dos projetos de ALE no regime próprio, passando a depender apenas da sua subsunção no âmbito de aplicação do disposto no RJAIA.

A ideia que estava no cerne da promoção da ALE era exatamente a procura de maior competitividade para as atividades económicas que se estabelecessem naquelas áreas territoriais. E no SIR, manteve-se a intenção do legislador, à data já pressionado por um programa de assistência económica e financeira, que pretendia, de alguma forma, encontrar soluções legislativas para promover a competitividade e a produtividade das empresas portuguesas.

O n.º 1 do artigo 43.º prevê, assim, que a instalação e exploração da ZER está sujeita ao procedimento de autorização prévia individualizada aplicável aos estabelecimentos industriais de tipo 1, com as especificidades constantes do Capítulo V, no

---

<sup>76</sup> Aprovado após a publicação também do Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de junho, que alterou o estatuto dos benefícios fiscais e isentou de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis as aquisições de imóveis situados nas ale efetuadas pelas respetivas sociedades gestoras e pelas empresas que nelas se instalem, bem como instituiu uma isenção de imposto municipal sobre imóveis, por 10 anos, relativamente aos prédios situados nas ale adquiridos ou construídos pelas respetivas sociedades gestoras e pelas empresas que se estabelecessem naquelas zonas.

qual que se insere aquela disposição, aplicando-se as normas respeitantes às ZER, *mutatis mutandis*, também às ZER multipolares (n.º 2). O n.º 3 estabelece que a coordenação do procedimento relativo a instalação e exploração da ZER compete à Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE).

Contudo, para além da DGAE, estabelece o artigo 44.º do SIR que, nos procedimentos relativos à instalação e exploração de ZER, são chamadas a pronunciar-se as entidades públicas cuja intervenção deva ser considerada legalmente obrigatória, atenta a tipologia de ZER em causa e as características específicas do respetivo projeto de instalação e exploração. Em causa estão a ACT, a CCDR territorialmente competente, a autoridade de saúde de âmbito regional territorialmente competente, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.) e outras entidades previstas em legislação específica.

Em sede de articulação de regimes, o n.º 1 do artigo 45.º prevê que as ZER estão sujeitas a procedimento de AIA sempre que este seja exigível nos termos do respetivo regime jurídico, seguindo a tramitação estabelecida no RJAIA. O n.º 2 do mesmo artigo permite que, por opção do requerente, o procedimento de AIA relativo a projeto de execução possa ser iniciado junto da entidade coordenadora e decorrer em simultâneo com o procedimento de autorização prévia para instalação de ZER.<sup>77</sup>

Por outro lado, nos termos do n.º 3, sempre que a instalação de ZER envolva a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio, aplica-se o regime anteriormente mencionado previsto artigos 17.º e 18.º para os estabelecimentos de tipo 1.

No que concerne à instalação das ZER, o artigo 46.º vem, no seu n.º 1, estabelecer que o respetivo procedimento é iniciado pela sociedade gestora da ZER ou, caso esta não se encontre ainda constituída, por quem possua legitimidade para proceder à sua constituição, nos termos a definir através de portaria – a já referida Portaria n.º 303/2013, de 16 de outubro<sup>78</sup>. Nesse sentido, a sociedade gestora da ZER faz acompanhar o pedido de instalação dos elementos instrutórios definidos pela portaria (n.º 2).

---

<sup>77</sup> Estas normas não representam mais do que uma repetição do que dispõe o n.º 3 do artigo 20.º do SIR.

<sup>78</sup> Que «estabelece os requisitos a que obedece a constituição da sociedade gestora de zona empresarial Responsável (ZER), identifica o respetivo quadro legal de obrigações e competências, define as regras a que

Relativamente ao pedido de autorização prévia de ZER, este é indeferido, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 46.º do SIR, caso a DGAE verifique ter ocorrido, no âmbito da pronúncia das entidades públicas, pelo menos uma das seguintes situações:

- a) Existência de declaração de impacte ambiental desfavorável;
- b) Decisão desfavorável da CCDR em razão da localização;
- c) Indeferimento de pedido de título de utilização de recursos hídricos;
- d) Parecer desfavorável do IMT, I. P., por incompatibilidade do projeto com a Rede Nacional de Plataformas Logísticas ou com as redes de transportes rodovias e ferroviárias;
- e) Existência de parecer ou decisão negativa de natureza vinculativa por parte de quaisquer outras entidades de consulta obrigatória.

De acordo com o n.º 2, a decisão da DGAE sobre o pedido de autorização prévia pode ser proferida antes da decisão final no procedimento de título de utilização de recursos hídricos, que é apenas condição de atribuição do título de exploração da ZER.

Ainda sobre a autorização prévia da ZER, o n.º 1 do artigo 48.º determina a caducidade desta se, no prazo de dois anos após a sua emissão, não tiver sido dado início aos trabalhos de construção de infraestruturas, podendo tal prazo ser prorrogado pela DGAE, a pedido da sociedade gestora da ZER, por igual período de tempo, desde que esta demonstre não lhe ser imputável o atraso (n.º 2).

Quanto à instrução do pedido de exploração, o artigo 49.º prevê, no n.º 1, que o requerente deve apresentar à entidade coordenadora, quando pretenda iniciar a exploração, o pedido de título de exploração devidamente instruído, sob pena de indeferimento liminar.

São, assim, elementos instrutórios do pedido de título de exploração:

---

*deve obedecer a formulação do regulamento interno da ZER, e define os elementos instrutórios que devem acompanhar os pedidos de instalação e de título de exploração de ZER, bem como os pedidos de conversão em ZER, nos termos previstos no sistema da indústria responsável (SIR), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto» (artigo 1.º da referida portaria).*

- a) Termo de responsabilidade do responsável técnico do projeto no qual se declara que a ZER autorizada está concluída e preparada para operar de acordo com o projeto aprovado e em observância das condições integradas na decisão final do pedido de autorização de instalação, bem como, se for caso disso, que as alterações efetuadas ao projeto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis;
- b) Título de autorização de utilização do prédio ou prédios que integram o perímetro da ZER ou cópia do pedido de autorização de utilização apresentado à câmara municipal territorialmente competente;
- c) TURH, quando aplicável; e
- d) Autorização de exercício provisório da atividade emitida pela DGAE, nos termos previstos no artigo 65.º.

No caso de pretender proceder à execução faseada da obra de urbanização, o requerente deve apresentar ainda a decisão da respetiva câmara municipal sobre o pedido de execução de obra por fases, nos termos previstos no RJUE (n.º 2 do artigo 49.º do SIR).

O artigo 50.º do SIR, sob a epígrafe «requisitos específicos do título de exploração de ZER», estabelece no n.º 1 que a emissão de título de exploração da ZER é sempre precedida de vistoria prévia, nos termos do disposto no artigo 35.º. Assim, e sem prejuízo de outras condições de exploração da ZER que hajam sido fixadas no auto de vistoria, o respetivo título de exploração inclui obrigatoriamente (n.º 2) os seguintes requisitos:

- a) A área total de implantação;
- b) Os tipos de atividades industriais, comerciais e de serviços permitidos;
- c) Os tipos de emissões permitidas e fixação dos respetivos valores limite;
- d) Os tipos e volumes de resíduos e de efluentes admitidos;
- e) As medidas de monitorização das emissões para o ambiente;

- f) As medidas de prevenção, tratamento, valorização ou eliminação dos resíduos e dos efluentes;
- g) Outras características, condições e limites impostos;
- h) A identificação dos serviços comuns e outros serviços a prestar pela sociedade gestora;
- i) O regulamento interno da ZER, a estabelecer através de portaria;
- j) A planta de síntese.

De acordo com o n.º 3 do artigo 50.º, a decisão favorável à atribuição de título de exploração à ZER tem natureza provisória, ficando a emissão do título definitivo condicionada à comunicação à DGAE, pelo requerente, da decisão favorável para a atribuição à sociedade gestora da ZER do estatuto de entidade acreditada, emitida pelo IPAC, I.P. ao abrigo do disposto no artigo 66.º do SIR.

No âmbito dos deveres de comunicação à entidade coordenadora, o artigo 51.º estabelece que a sociedade gestora deve comunicar à DGAE (a) a data em que dá início à exploração da ZER, com uma antecedência não inferior a cinco dias; e (b) a existência de decisão favorável ou desfavorável no que respeita à atribuição do estatuto de entidade acreditada, no prazo máximo de cinco dias contados da data do conhecimento da mesma.

A secção do SIR dedicada ao «controlo, reexame, suspensão e cessação da exploração da ZER» inicia-se com uma determinação, no n.º 1 do artigo 52.º, de que a entidade coordenadora realize vistorias de conformidade à ZER, para instruir a apreciação de alterações à ZER ou para análise de reclamações apresentadas. Caso os procedimentos de controlo revelem que não estão a ser cumpridas condições impostas pelo título de exploração, a entidade coordenadora deverá tomar as medidas cautelares e as providências necessárias, como a suspensão, por um período máximo de seis meses, da autorização de exploração e o encerramento preventivo, parcial ou total, de instalações ou equipamentos que se encontrem sob a administração da sociedade gestora (n.º 2).

Deste modo, quando o incumprimento pela sociedade gestora das condições impostas pelo título de exploração se repercutir, de forma relevante, na desconformidade da instalação ou da exploração dos estabelecimentos a localizar ou localizados na ZER com condicionamentos legais ou regulamentares, a entidade coordenadora pode igualmente notificar a sociedade gestora da ZER, para que esta suspenda a autorização de instalação ou exploração desses estabelecimentos ou proceda mesmo ao seu encerramento (n.º 3).

A ZER está, pois, sujeita ao reexame global das condições constantes do título de exploração, após terem decorrido cinco anos contados a partir da data da respetiva emissão ou da data da última atualização da mesma (n.º 4). O reexame de condições de exploração da ZER contempla a realização de vistorias (n.º 5), sendo o título de exploração sempre atualizado na sequência da realização das vistorias, bem como na sequência do reexame das condições de exploração, nos termos do n.º 6 do artigo 52.º do SIR.

Nos trâmites estabelecidos pelo artigo 53.º, a suspensão ou cessação da atividade deve ser comunicada pela sociedade gestora da ZER à DGAE (n.º 1), havendo, por sua vez, lugar à caducidade do título de exploração quando se verifique (a) uma decisão desfavorável do pedido de acreditação da sociedade gestora; ou (b) Inatividade da sociedade gestora da ZER por um período igual ou superior a três anos, salvo se esta demonstrar junto da DGAE que tal inatividade não lhe é imputável (n.º 2).

Relativamente ao regime das alterações, o n.º 1 do artigo 54.º dispõe que fica, naturalmente, sujeita a autorização prévia a alteração de ZER que determine a sujeição a AIA, nos termos do respetivo regime jurídico, *i.e.* se tal alteração provocar «*impactes significativos no ambiente*». <sup>79</sup> De acordo com o n.º 2, estão sujeitas a comunicação prévia com prazo, *mutatis mutandis*, as alterações de ZER não abrangidas pelo disposto no n.º 1, sempre que as referidas alterações impliquem um aumento superior a 30 % da respetiva área de implantação e ou a alteração das atividades, classificadas de acordo com a respetiva CAE, cuja instalação é permitida na ZER. Aquelas alterações de ZER não abrangidas pelos n.ºs 1 e 2 ficam apenas sujeitas a mera comunicação prévia dirigida à DGAE (n.º 3). Cumprirá, por fim, explicitar que os procedimentos de autorização prévia, comunicação prévia com prazo ou mera comunicação prévia referidos nos números

---

<sup>79</sup> Sobre esta matéria, cfr. n.º 3 do artigo 3.º e n.º 3 do anexo III ao RJAIA e n.º 1 do artigo 2.º e n.º 3 do anexo III à Diretiva AIA.

anteriores aplicam-se, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 40.º, 41.º e 42.º, para as alterações de estabelecimentos industriais.

As zonas industriais, os parques industriais e as áreas de acolhimento empresarial podem, conforme previsto artigo 55.º do SIR, ser objeto de conversão em ZER, devendo ser avaliada a conformidade das respetivas condições de instalação ou exploração com os preceitos constantes do SIR, devidamente adaptados. Tal pedido de conversão em ZER é apresentado à DGAE nos termos previstos em portaria (n.º 1 do artigo 56.º).

O artigo 57.º estabelece os termos da tramitação e decisão do procedimento de conversão. Deste modo, no decurso de 30 dias subsequentes à data do pedido de conversão, a DGAE promove a consulta em simultâneo às seguintes entidades públicas (n.º 1):

- a)* Câmara municipal territorialmente competente;
- b)* CCDR territorialmente competente;
- c)* Autoridade de saúde de âmbito regional territorialmente competente, caso a conversão possa ter incidências ao nível da saúde pública;
- d)* ACT;
- e)* IMT, I. P.; e
- f)* Outras entidades previstas em legislação específica.

Conforme dispõe o n.º 2, as entidades públicas têm um prazo de 30 dias para se pronunciar, sendo que a respetiva pronúncia desfavorável só é vinculativa quando tal resulte da lei, desde que se fundamente em condicionamentos legais ou regulamentares e seja disponibilizada à entidade coordenadora no prazo previsto (n.º 3).

Dentro de um prazo de 20 dias, a DGAE adota uma decisão que pode ser favorável, favorável condicionada ou desfavorável (n.º 4), sendo que, no caso de decisão favorável, a DGAE emite licença de exploração, onde descreve todas as condições de exploração da

ZER (n.º 5). Por outro lado, caso a decisão seja favorável condicionada, deve a DGAE comunicar as condições ao requerente, fixando-lhe um prazo não superior a seis meses para o seu cumprimento, findo o qual, sem que se tenham sido juntos ao processo comprovativos do cumprimento das condições exigidas, é proferida, no prazo de 10 dias, a decisão desfavorável (n.º 6). Já no caso de decisão desfavorável, a DGAE profere decisão fundamentada indeferindo o pedido de conversão (n.º 7). Qualquer que seja a decisão, a mesma é comunicada ao requerente e a todas as entidades intervenientes no processo (n.º 8 do artigo 57.º).

No que diz respeito aos direitos e deveres dos titulares dos estabelecimentos instalados em ZER, o n.º 1 do artigo 58.º, dispõe que a instalação de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços em ZER se concretiza mediante contrato de aquisição da propriedade, de aquisição de direito de superfície, de arrendamento ou de qualquer outro direito que confira ao interessado o direito de utilização de uma parcela de terreno ou de um edifício ou respetiva fração, de acordo com o estabelecido no regulamento interno da ZER. A aquisição de tal direito de utilização obriga o respetivo titular ao cumprimento do regulamento interno da ZER e demais determinações da sociedade gestora sobre o funcionamento da mesma (n.º 2).

À instalação, exploração e alteração dos estabelecimentos industriais que pretendam localizar-se em ZER aplica-se, por via do n.º 1 do artigo 59.º, os regimes previstos para a instalação e exploração dos estabelecimentos industriais e para alterações aos estabelecimentos industriais (capítulos III e IV do SIR). No entanto, de acordo com o n.º 2, os estabelecimentos industriais a instalar em ZER não carecem, na medida em que se trate de atividade industrial prevista na licença de exploração da ZER, de qualquer autorização, procedimento, parecer, licença ou título que já tenham sido obtidos pela ZER, no seu processo de instalação e de exploração, designadamente:

- a) Autorização de localização;

- b) AIA, no caso de o Estudo de Impacte Ambiental (EIA) da ZER<sup>80</sup> ter incluído os requisitos de informação necessários ao EIA do estabelecimento industrial a instalar em ZER, à luz do preceituado no RJAIA;
- c) utilização dos recursos hídricos, no caso de estabelecimento industrial não sujeito a licença ambiental, sempre que esta utilização já esteja incluída no título de utilização dos recursos hídricos (TUHR) emitido para as instalações industriais da ZER.

Os estabelecimentos industriais a instalar em ZER não se ficam sujeitos a vistoria prévia para efeitos da emissão do respetivo título de exploração (n.º 3) e beneficiam de redução a metade das taxas previstas no n.º 1 do artigo 79.º (n.º 4).

Sobre a articulação com outros regimes, o artigo 60.º prevê, no n.º 2, que os estabelecimentos de comércio e de conjuntos comerciais, abrangidos pelo regime jurídico da instalação e da modificação dos estabelecimentos de comércio a retalho e dos conjuntos comerciais, definido no Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro, a instalar em ZER, não necessitam (a) informação prévia de localização nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 21/2009, de 19 de janeiro<sup>81</sup>, na medida em que tal instalação se encontre prevista na licença de exploração da ZER; nem (b) AIA, no caso de o EIA da ZER ter incluído os requisitos de informação necessários ao EIA do estabelecimento de comércio ou conjunto comercial a instalar em ZER, à luz do preceituado no RJAIA. No caso de estabelecimentos de comércio, de armazenagem e de prestação de serviços abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril (LZ), prevê o n.º 3 que o titular da exploração deve apresentar à sociedade gestora da ZER prova da apresentação da documentação a que se refere o referido diploma, bem como, se for caso disso, da inscrição no cadastro comercial prevista

---

<sup>80</sup> Que ficou coloquialmente conhecido na gíria como «*super-EIA*», embora com pouco efeito prático até aos dias de hoje.

<sup>81</sup> Regime que se prevê que venha a ser alterado, atendendo à aprovação pela Assembleia da República (AR) da Lei n.º 29/2014, de 19 de maio, que «*autoriza o governo a simplificar o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração, a regular as profissões dos responsáveis técnicos para a atividade funerária e do pessoal dos centros de bronzamento artificial, a estabelecer um novo regime contraordenacional e a prever o acesso à base de dados do registo comercial e do registo nacional de pessoas coletivas, bem como a consulta à base de dados da autoridade tributária e aduaneira, para efeitos de cadastro comercial*».

no LZ. Já no caso dos estabelecimentos abrangidos por outros regimes específicos de licenciamento, o respetivo titular deverá fazer prova de ser detentor de título que o habilite à instalação e exploração do estabelecimento em causa (n.º 4). Assim, se as informações referidas nos n.ºs 3 e 4 estiverem disponíveis no BdE, são dispensadas as referidas obrigações (n.º 5).

Ainda em matéria respeitante às ZER, não será despidendo sublinhar que o artigo 61.º prevê, no n.º 1, o dever dos titulares dos estabelecimentos instalados no interior do perímetro de ZER de notificar a sociedade gestora de quaisquer alterações que pretendam efetuar nos respetivos estabelecimentos, com a antecedência mínima de 30 dias sobre a data prevista para a respetiva execução. As referidas alterações só podem ser realizadas uma vez obtida autorização da sociedade gestora, a qual deve ser emitida no prazo de 10 dias, contado a partir da data da comunicação (n.º 2). Caso não seja comunicada ao requerente qualquer decisão até ao fim desse prazo, pode o mesmo executar a alteração do estabelecimento, sem prejuízo de posterior vistoria (n.º 3). Em todo o caso, decorre do n.º 4 do artigo 61.º que as alterações aos estabelecimentos industriais a localizar em ZER estão sujeitas aos procedimentos de autorização prévia ou de comunicação prévia com prazo, nos termos definidos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 39.º do SIR.

## **7. Acreditação de entidades**

Outra novidade que assume especial relevância no SIR é a introdução de um capítulo especialmente dedicado às entidades acreditadas. Ao definir o âmbito da acreditação para efeitos do SIR, o n.º 1 do artigo 62.º prevê que as entidades acreditadas exercem a sua atividade numa ou mais das seguintes áreas temáticas:

- a) Ambiente, incluindo água, ar, resíduos, ruído, PCIP, PAG e AIA;
- b) Segurança e saúde no trabalho, caso seja aplicável nos termos de lei especial;
- c) Segurança alimentar.

A subcontratação de entidades acreditadas compreende, segundo dispõe o n.º 2, as competências enquanto entidade coordenadora do procedimento de instalação e de exploração de estabelecimentos industriais, aguardando ainda a correspondente regulamentação por portaria.

Nos termos do disposto no artigo 63.º, a acreditação de entidades resulta de avaliação do cumprimento pelas mesmas quer dos requisitos definidos na NP EN ISO/ IEC 17020 quer do disposto no artigo 68.º em matéria de organização dessas entidades, a efetuar pelo IPAC, I. P. (n.º 1). Para efeitos desta avaliação, a DGAE estabelece e publicita, anualmente, no respetivo sítio na Internet e no BdE, as regras técnicas aplicáveis, ouvidas as entidades competentes (n.º 2).<sup>82</sup>

Importará, neste momento, apreciar o procedimento de acreditação e exercício de atividade. Ora, o artigo 64.º prevê, no n.º 1, que o pedido de acreditação é apresentado ao IPAC, I. P., de acordo com o modelo de formulário e elementos instrutórios por este definidos. Tais elementos incluem (a) a declaração do requerente, assumindo o compromisso de respeitar todas as disposições legais, regulamentares e técnicas relativas à atividade a desenvolver; e (b) Outros elementos que o requerente considere relevantes para demonstrar a sua capacidade para o exercício das atividades a acreditar, bem como para o cumprimento de todos os deveres legais e contratuais inerentes ao reconhecimento como entidade acreditada (n.º 2).

Debruçando-se sobre o exercício provisório de atividade, o artigo 65.º permite que as entidades não acreditadas exerçam, provisoriamente, a respetiva atividade, durante o prazo máximo de 12 meses, mediante a obtenção de uma autorização provisória concedida pela DGAE, no prazo de cinco dias úteis, com base em parecer técnico favorável do IPAC, I. P. (n.ºs 1 e 4). Para obtenção da autorização provisória, deverá a entidade manifestar essa intenção no pedido, devendo juntar cópia da documentação de candidatura relevante (n.º 2).

---

<sup>82</sup> Também a APA, I.P., a par dos guias e manuais relativos aos regimes jurídicos em matéria ambiental, disponibiliza no respetivo sítio da internet documentos de referência que definem os elementos para a instrução, por entidades acreditadas, de processos abrangidos por regimes de ambiente, no âmbito do Sistema de Industria Responsável: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=868>

O IPAC, I.P. é organismo competente para decidir a atribuição do estatuto de entidade acreditada, conforme disposto no n.º 1 do artigo 66.º, devendo a mesma ser proferida no prazo de seis meses a contar da realização da auditoria e constando do anexo técnico de acreditação o âmbito e as condições de intervenção da entidade acreditada em ações ligadas ao disposto no SIR (n.º 2).

Relativamente ao funcionamento das entidades acreditadas, cabe verificar que o artigo 67.º define os seguintes deveres para as entidades acreditadas:

- a) Garantir o carácter absolutamente sigiloso dos seus pareceres, relatórios e de todas as informações a que tenham acesso por motivo das suas atividades, designadamente de inspeção, mesmo após ter cessado a vigência da respetiva acreditação, salvaguardados os deveres legais perante as entidades com competência fiscalizadora nas matérias em questão;
- b) Desempenhar as suas atribuições com competência e isenção, tendo sempre em vista a salvaguarda de pessoas e bens, e observar integralmente o cumprimento das disposições técnicas e legais aplicáveis à sua atividade, nomeadamente no que respeita ao exercício das atividades previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 62.º do SIR;
- c) Implementar e manter permanentemente em funcionamento um sistema de gestão da qualidade, em conformidade com os requisitos da norma NP EN ISO/IEC 17020;
- d) Manter devidamente compilados e arquivados os registos referentes à sua atividade, destinados a demonstrar a observância dos requisitos aplicáveis, por um período mínimo de cinco anos; e
- e) Celebrar contrato de seguro de responsabilidade civil extracontratual nos termos previstos no n.º 3 do artigo 4.º do SIR.

No que se prende com a respetiva organização, e nos termos do artigo 68.º, as entidades acreditadas devem dispor de uma unidade dotada de total autonomia técnica e decisória, quando se encontram integradas em estruturas organizacionais que desenvolvem

outras atividades, não podendo aquela unidade e os técnicos envolvidos no exercício das respectivas funções participar em atividades de consultadoria, projeto, construção, instalação ou manutenção de estabelecimentos industriais ou equiparados.

Também em matéria respeitante a ensaios, sempre que a intervenção das entidades acreditadas exija a realização de ensaios não enquadráveis na NP EN ISO/IEC 17020, devem as mesmas recorrer a laboratórios acreditados pelo IPAC, I. P., face à NP EN ISO/IEC 17025, para os ensaios específicos em causa (artigo 69.º).

Por fim, e no que respeita ao acompanhamento da atividade das entidades acreditadas, o artigo 70.º prevê, no n.º 1, que tal é competência do IPAC, I. P., promovendo a realização de ações periódicas e reportando à DGAE ou a outras entidades competentes, em função da matéria, a respetiva evolução. É ainda atribuição do IPAC, I. P., em colaboração com as entidades competentes em razão da matéria, a promoção de ações periódicas de informação às entidades acreditadas, na área do ambiente, para harmonização da atividade destas entidades nos diferentes domínios ambientais (n.º 2).

## **8. Fiscalização, medidas cautelares e sanções**

O SIR atribui, por via do n.º 1 do artigo 71.º, incumbe a fiscalização do cumprimento das suas disposições às seguintes entidades:

- a) À Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), sempre que a entidade coordenadora seja:
  - i) Uma sociedade gestora de ZER;
  - ii) Uma das unidades de representação territorial do Ministério da Economia e do Emprego;<sup>83</sup>
  - iii) Uma entidade do âmbito do ministério responsável pelas áreas da agricultura e pescas;<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Hoje apenas Ministério da Economia.

<sup>84</sup> Atual Ministério da Agricultura e do Mar.

- b) À ASAE e à câmara municipal nos estabelecimentos relativamente aos quais esta última é a entidade coordenadora; e
- c) À Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), nos estabelecimentos relativamente aos quais esta é a entidade coordenadora.

Esclarece o n.º 2 que as competências atribuída à ASAE não prejudicam as competências próprias de outras entidades e a possibilidade de realização de ações de fiscalização conjunta. Do mesmo modo, as entidades intervenientes nos procedimentos previstos no SIR, sem prejuízo do exercício das competências próprias, podem, nos termos do n.º 3 e sempre que necessário, recomendar à entidade coordenadora de forma fundamentada a adoção, nos termos da lei, de medidas a impor ao requerente para prevenir riscos e inconvenientes suscetíveis de afetar a saúde pública e dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, o ambiente e a segurança e saúde dos locais de trabalho.

O requerente encontra-se obrigado, no n.º 4 do artigo 71.º, a facultar à entidade coordenadora e às entidades fiscalizadoras a entrada nas suas instalações, bem como a fornecer as informações que por aquelas lhe sejam solicitadas. Se, no decurso de ações de fiscalização, qualquer das entidades fiscalizadoras detetar incumprimento às medidas prescritas, deve desencadear as ações adequadas, dando conhecimento de tal facto à entidade coordenadora (n.º 5).

Relativamente à imposição de medidas cautelares, prevê o artigo 72.º que, sempre que seja detetada uma situação de infração prevista no SIR que constitua perigo grave para a saúde pública, para a segurança de pessoas e bens, para a segurança e saúde nos locais de trabalho ou para o ambiente, a entidade coordenadora e as demais entidades fiscalizadoras devem tomar, de imediato, as providências adequadas para eliminar a situação de perigo, podendo ser determinada, por um prazo máximo de seis meses, a suspensão da atividade, o encerramento preventivo do estabelecimento ou a apreensão de todo ou parte do equipamento, mediante selagem.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Em matéria de aplicação de medidas cautelares, cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA), de 19 de maio de 2005, processo n.º 048346, ainda ao abrigo do Decreto-Lei n.º 109/91, de 15 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 282/93, de 17 de agosto.

Podem ainda, de acordo com o disposto no artigo 73.º, as entidades coordenadoras e fiscalizadoras notificar a entidade distribuidora de energia elétrica para interromper o respetivo fornecimento a qualquer estabelecimento industrial, quando se verifique (a) oposição às medidas cautelares; (b) quebra de selos apostos no equipamento; ou (c) reiterado incumprimento das medidas, condições ou orientações impostas para a exploração.

Nos termos do n.º 1 do artigo 74.º, as medidas cautelares e a interrupção do fornecimento de energia elétrica cessam quando o interessado o requerer a cessação das medidas, se para o efeito tiverem cessado as situações que lhes deram causa, sem prejuízo do prosseguimento dos processos criminais e de contraordenação já iniciados. Aquando de interrupção do fornecimento de energia elétrica, este deve ser restabelecido mediante pedido da entidade coordenadora à entidade distribuidora de energia elétrica ou por determinação judicial (n.º 2).

Ainda, nos termos do n.º 3, se o proprietário ou detentor legítimo do equipamento apreendido requeira a sua desselagem, demonstrando documentalmente o propósito de proceder à sua alienação em condições que garantam que o destino que lhe vai ser dado não é suscetível de originar novas infrações ao SIR, a entidade coordenadora autoriza-a, independentemente de vistoria.

No artigo 75.º é estabelecido o regime sancionatório, prevendo-se, no n.º 1, que constitui contraordenação punível com coima de € 500 a € 5000, tratando-se de uma pessoa singular, ou de € 4400 a € 44 000, tratando -se de pessoa coletiva, a emissão pelo industrial de uma declaração de cumprimento das obrigações e condições constantes de licença ou autorização padronizada<sup>86</sup>, que não corresponda à verdade. No n.º 2 estabelece-se que constitui contraordenação punível com coima de € 250 a € 2500, tratando -se de uma pessoa singular, ou de € 2500 a € 44 000, tratando-se de pessoa coletivas:

- a) A execução de projeto de instalação industrial sujeita ao regime de autorização prévia individualizada, sem que tenha sido efetuado o respetivo pedido, referido no n.º 1 do artigo 21.º;

---

<sup>86</sup> Ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do artigo 26.º ou do n.º 4 do artigo 30.º.

- b) A execução de projeto de instalação industrial sujeita ao regime de autorização prévia padronizada, sem que tenha sido efetuado o respetivo pedido, referido no n.º 1 do artigo 27.º;
- c) A execução de projeto de instalação industrial sujeita ao regime de comunicação prévia com prazo, sem que tenha sido feita a apresentação à entidade coordenadora, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 30.º;
- d) A execução de projeto de instalação ou o início da exploração de ZER, sem que tenham sido efetuados os respetivos pedidos de autorização prévia individualizada, referidos no artigo 43.º;
- e) A execução de projeto de alterações de estabelecimento industrial sujeitas a autorização prévia, sem que tenha sido efetuado o pedido de autorização nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º;
- f) A execução de projeto de alterações de estabelecimento industrial sujeitas a comunicação prévia com prazo, sem que esta tenha sido efetuada, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 39.º;
- g) A execução de projeto de alterações de estabelecimento industrial, sem que tenha sido efetuada a mera comunicação prévia à entidade coordenadora, nos termos do previsto no n.º 5 do artigo 39.º;
- h) A execução de projeto de alterações de ZER, sem que tenha sido efetuado o pedido de autorização prévia, comunicação prévia com prazo ou mera comunicação prévia, nos termos do artigo 54.º;
- i) O início da exploração de um estabelecimento industrial de tipo 1 ou de tipo 2 sem que o industrial tenha em seu poder título de exploração, notificação de decisão favorável ou favorável condicionada, ou ainda certidão de deferimento tácito, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 25.º, no n.º 10 do artigo 29.º ou no n.º 10 do artigo 32.º;
- j) O início da exploração de estabelecimento industrial de tipo 3, em violação das normas para o início de exploração, previstas no artigo 34.º;

- k) A inobservância das condições de exploração do estabelecimento industrial fixadas no título de exploração, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 25.º, na alínea b) do n.º 3 do artigo 29.º, no n.º 1 do artigo 32.º, ou ainda, aquando da respetiva atualização, no artigo 37.º;
- l) A inobservância das condições de exploração de ZER fixadas no título de exploração, nos termos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 50.º, ou ainda, aquando da respetiva atualização, nos termos do n.º 6 do artigo 52.º;
- m) A infração ao dever de comunicação à entidade coordenadora de anomalia no funcionamento, previsto no n.º 3 do artigo 3.º, bem como de alteração da titularidade ou da denominação social dos estabelecimentos, conforme disposto no n.º 4 do artigo 7.º;
- n) A inobservância do disposto no artigo 4.º, respeitante à obrigação de celebração de contrato de seguro de responsabilidade civil;
- o) A infração ao disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 38.º, respeitante à suspensão, reinício ou cessação do exercício da atividade industrial;
- p) A infração dos deveres de comunicação à DGAE, previstos no artigo 51.º; e
- q) A infração do dever de facultar a entrada nas instalações e fornecer informações, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 71.º.

De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, relativamente a algumas tipologias de infração – as referidas nas alíneas *a)* a *f)* e *h)* a *j)* do n.º 2 do artigo 75.º –, os valores mínimos das coimas são agravados para o dobro, sendo, por sua vez, a negligência punível com coima de valor reduzido a metade (n.º 4).

Este artigo acaba por fundamentar as alterações efetuadas aos procedimentos de controlo prévio, que se procurou agilizar e simplificar. Tal opção demonstra uma transferência do peso da responsabilidade do Estado – enquanto anterior guardião (por vezes intransponível) dos valores que o regime pretende proteger<sup>87</sup> – para o próprio

---

<sup>87</sup> Refira-se a saúde pública, a segurança de pessoas e bens, o ambiente e o ordenamento do território.

industrial que, numa fase posterior, em que foram já concretizados os investimentos e em que o estabelecimento se encontra já em laboração, deve garantir que a respetiva atividade económica cumpre todas as normas e regulamentos vigentes, fazendo do operador económico um verdadeiro «industrial responsável».

O agravamento em dobro dos valores mínimos das coimas para determinadas infrações pretende, certamente, demonstrar que o SIR não representa apenas uma mera alteração de cosmética ao anterior REAI, mas surge no ordenamento jurídico nacional com o intuito claro de promover um mais fácil acesso às atividades económicas, desde que os promotores assumam, com seriedade, as responsabilidades que lhes competem para com a sociedade e o meio ambiente, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável.

Simultaneamente com as coimas identificadas nas disposições anteriores, o artigo 76.º vem estabelecer a possibilidade de aplicação de sanções acessórias, em função da gravidade da infração e da culpa do agente, podendo ser elas:

- a)* A perda, a favor do Estado, de equipamentos, máquinas e utensílios utilizados na prática da infração;
- b)* A privação dos direitos a subsídios ou benefícios outorgados por entidades ou serviços públicos;
- c)* A suspensão do título de exploração; ou
- d)* O encerramento do estabelecimento e instalações.

O n.º 2 determina como duração máxima para as sanções previstas nas alíneas *b)*, *c)* e *d)* um período de dois anos, contados a partir da decisão condenatória definitiva, sendo que previstas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)*, quando aplicadas a estabelecimentos industriais integrados no regime de autorização prévia, devem ser publicitadas pela autoridade que aplicou a coima, a expensas do infrator (n.º 3).

A competência para a instrução dos processos de contraordenação por infração do disposto no SIR compete à ASAE, nos termos do n.º 1 do artigo 77.º, e ao seu inspetor-geral a aplicação das respetivas coimas e sanções acessórias. As câmaras municipais territorialmente competentes e a DGEG, quando as mesmas sejam a entidade

coordenadora, assumem a competência pela instrução dos processos de contraordenação por infração ao disposto no SIR, e os respetivos presidentes e diretor-geral aplicam as correspondentes coimas e sanções acessórias, de acordo com o n.º 2.

O produto da receita das coimas cobradas em aplicação do SIR reverte em 10 % para a entidade que levanta o auto de notícia, em 30 % para a entidade que procede à instrução e decisão do processo e em 60 % para o Estado, nos termos do n.º 1 do artigo 78.º. Quando as coimas são aplicadas pelas câmaras municipais, a receita reverte na totalidade para o respetivo município (n.º 2).

## **9. Taxas**

Em matéria respeitante a taxas, o artigo 79.º prevê, no seu n.º 1, que é devido o pagamento de uma taxa única<sup>88</sup>, da responsabilidade do requerente, para cada um dos seguintes atos:

- a) Apreciação dos pedidos de autorização prévia de instalação ou de alteração de estabelecimento industrial de tipo 1 ou de ZER, os quais incluem a apreciação do pedido de licença ambiental, bem como a apreciação do relatório de segurança e a apreciação da comunicação, quando aplicáveis;
- b) Apreciação das comunicações prévias com prazo de instalação e exploração ou de alteração de estabelecimentos de tipo 2;
- c) Receção da mera comunicação prévia de estabelecimentos de tipo 3;
- d) Apreciação dos pedidos de renovação ou aditamento da licença ambiental para estabelecimentos industriais existentes, que não envolvam pedido de alteração dos mesmos;
- e) Apreciação dos pedidos de exclusão do regime de prevenção e controlo integrados da poluição;

---

<sup>88</sup> Sem prejuízo das especificidades previstas no n.º 4 do mesmo artigo e das taxas previstas em legislação específica.

- f)* Apreciação dos pedidos de conversão em ZER;
- g)* Vistorias prévias relativas aos procedimentos de autorização prévia individualizada, a emissão da licença ambiental e a emissão do título de exploração;
- h)* Vistorias prévias relativas aos procedimentos de autorização padronizada, de comunicação prévia com prazo ou de mera comunicação prévia de estabelecimento industrial para exercício de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal transformada ou de atividade de operação de gestão de resíduos que exija vistoria prévia à exploração, nos termos dos regimes legais aplicáveis;
- i)* Vistorias de conformidade para verificação do cumprimento dos condicionamentos legais ou do cumprimento das condições anteriormente fixadas para o exercício da atividade ou do cumprimento das medidas impostas nas decisões proferidas sobre as reclamações e os recursos hierárquicos, bem como para instruir a apreciação de alterações ao estabelecimento industrial ou a ZER;
- j)* Vistorias de reexame das condições de exploração do estabelecimento industrial ou da ZER;
- k)* Selagem e desselagem de máquinas, aparelhos e demais equipamentos;
- l)* Vistorias para verificação do cumprimento das medidas impostas aquando da desativação definitiva do estabelecimento industrial ou de ZER; e
- m)* Vistorias de conformidade das condições impostas aos estabelecimentos que obtiveram a exclusão do RPCIP.

De acordo com o disposto no n.º 2, o montante das taxas previstas no número anterior para os atos relativos aos estabelecimentos industriais e às ZER é fixado nos termos do Anexo V ao SIR, que inclui as regras para o seu cálculo e atualização, com base na aplicação de fatores multiplicativos sobre uma taxa base, que é reduzida para um terço no caso de procedimento de autorização prévia padronizada (n.º 3).

No que respeita à forma de pagamento e repartição das taxas, o artigo 80.º estabelece, no n.º 1, que as taxas e os quantitativos correspondentes a despesas feitas pelos serviços que constituam encargo do requerente deverão ser pagas à entidade coordenadora no prazo de 30 dias, sendo os quantitativos arrecadados consignados à satisfação dos encargos dos respetivos serviços com a execução, desenvolvimento e aperfeiçoamento das ações de controlo do exercício da atividade industrial, incluindo os sistemas de informação e os guias técnicos, sendo a sua movimentação efetuada nos termos legais, nos termos do n.º 3.

O n.º 4 prevê, assim, que as receitas provenientes da aplicação das taxas de autorização prévia ou de comunicação prévia com prazo dos estabelecimentos, com exceção daqueles cuja entidade coordenadora é a câmara municipal, são distribuídas com um mínimo de 60 % para a entidade coordenadora, 5 % para a entidade responsável pela administração do BdE e até 20 % para cada uma das entidades que se tiverem pronunciado expressamente no processo, com exceção da entidade coordenadora. No caso de ser emitida pronúncia efetiva por duas ou mais entidades, o montante que restar é rateado em partes iguais (n.º 5).

Relativamente aos procedimentos respeitantes a estabelecimentos industriais sujeitos ao RPCIP, ou ao nível superior de perigosidade do RPAG envolvendo substâncias perigosas, a receita resultante da aplicação das taxas tem uma diferente distribuição. A saber:

- a) 50 % para a APA, I. P.;
- b) 30 % para a entidade coordenadora;
- c) 5 % para a entidade responsável pela administração do BdE; e
- d) 15 % a ratear pelas outras entidades intervenientes, sendo que, na ausência da sua intervenção, este montante reverte para a entidade coordenadora.

Importa esclarecer que o n.º 7 reconhece que, para os estabelecimentos que obtenham a exclusão da sujeição ao RPCIP, a distribuição das taxas devidas pelo pedido de exclusão do RPCIP e vistorias de conformidade de estabelecimentos que obtiveram a

referida exclusão [alíneas e) e m) do n.º 1 do artigo 79.º] é a prevista para os estabelecimentos não sujeitos ao RPCIP, aplicando-se os nos n.ºs 4 e 5 do artigo 80.º.

No caso de procedimentos municipais, o regime é o previsto no artigo 81.º, uma vez que, no exercício do seu poder regulamentar próprio, os municípios aprovam, em execução do SIR, os regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação de taxas, sempre que a entidade coordenadora for a câmara municipal (n.º 1), sendo que o montante destinado a entidades públicas da administração central que intervenham nos atos de vistoria é o definido nos termos do anexo V ao SIR, com a distribuição de 5 % para a entidade responsável pela administração do BdE e o valor remanescente a repartir em partes iguais pelas entidades públicas da administração central que participem na vistoria (n.º 2).

Depois de aprovados – tendo sido sujeitos a discussão pública, por um prazo não inferior a 30 dias –, estes regulamentos são, objeto de publicação na 2.ª série do *Diário da República* e a respetiva informação disponibilizada no BdE (n.º 4).

O SIR prevê ainda a cobrança coerciva das dívidas provenientes da falta de pagamento das taxas, no artigo 82.º, ao estabelecer que a mesma se realiza através de processo de execução fiscal, servindo de título executivo a certidão passada pela entidade que prestar os serviços.

## **10. Meios de tutela**

Nas questões que versam os meios de tutela, o SIR regula, no seu artigo 83.º, a proteção de terceiros, no que respeita à respetiva reclamação. Deste modo, nos termos do n.º 1, a instalação, alteração, exploração e desativação de qualquer estabelecimento industrial pode ser objeto de reclamação fundamentada de entidade com interesse direto na mesma. Tal reclamação será apresentada à entidade coordenadora ou à entidade a quem cabe a salvaguarda dos direitos e interesses em causa. Neste último caso, a reclamação deve ser também comunicada à entidade coordenadora, acompanhada de parecer fundamentado ou de decisão, no caso de exercício de competências próprias, no prazo máximo de 40 dias (n.º 2).

A entidade coordenadora dará, então, conhecimento ao industrial da existência da reclamação, tomando as providências adequadas, nomeadamente através de vistorias para análise e decisão das reclamações e do envolvimento ou consulta das entidades a quem cabe a salvaguarda dos direitos e interesses em causa (n.º 3).

Nos termos do n.º 4, a decisão sobre a reclamação será proferida no prazo máximo de 40 dias ou, no caso de haver lugar a consultas, nos 20 dias subsequentes à pronúncia ou ao termo do respetivo prazo. É dado conhecimento da decisão ao reclamante, ao industrial, às entidades consultadas e, no caso de reclamação relativa a estabelecimento situado em ZER, aos serviços regionais territorialmente competentes dos ministérios responsáveis pelas áreas da economia e do ambiente e ordenamento do território (n.º 5).<sup>89</sup>

A entidade coordenadora deve, ainda, de acordo com o n.º 6 do artigo 83.º, verificar, através de vistoria, o cumprimento das condições impostas na decisão sobre a reclamação, aplicando-se, com as devidas adaptações, as normas previstas para as vistorias de conformidade, designadamente o disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 36.º.

De recordar também que, os reclamantes terão ao seu dispor os demais meios de tutela graciosa e contenciosa, nos termos da legislação em vigor.<sup>90</sup>

## **11. Notificações, comunicações e prazos**

Ainda, sobre as notificações previstas no SIR, o n.º 1 do artigo 84.º prevê que as mesmas são efetuadas através dos meios e nos termos referidos na portaria prevista no artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que define as funcionalidades do BdE<sup>91</sup>, sendo que o prazo para a notificação de decisões da entidade coordenadora ao requerente e às entidades públicas ou privadas intervenientes no procedimento é de cinco

---

<sup>89</sup> Na redação do diploma são referidos os antigos «(...) ministérios da economia e do emprego e da agricultura, do mar, do ambiente e do ordenamento do território».

<sup>90</sup> Referimo-nos, tanto ao CPA, como também ao Código do Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

<sup>91</sup> Portaria essa que acabou por não ser aprovada, encontrando-se ainda por definir as funcionalidades do BdE para o licenciamento das atividades industriais. Porém, a criação de um balcão único eletrónico, ao abrigo do disposto no artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 42.º do LZ, foi aprovada pela Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril, já alterada pela Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro.

dias (n.º 2). Cinco dias é também, na falta de disposição especial, o prazo para a comunicação de decisões da entidade coordenadora ao requerente.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Cumpre recordar que, nos termos do n.º4 do artigo 84.º, os prazos previstos no sir contam-se nos termos do disposto do artigo 72.º do CPA.

## CAPÍTULO III – O SIR e o Ambiente

### 1. A responsabilidade social

Face ao regime apresentado *supra*, não sobram dúvidas de que, embora o SIR não tenha trazido uma absoluta mudança de paradigma em relação ao REAI, ele apresenta-se, na realidade, como um passo significativo para a criação, na letra do respetivo preâmbulo, «*de um ambiente favorável ao investimento privado, em particular ao desenvolvimento industrial*». A redução de barreiras em sede controlo prévio representa uma efetiva demonstração das intenções do legislador.

Mas valerá a pena, em todo o caso, referir que o objetivo principal do é a promoção do desenvolvimento sustentável. Prova disso mesmo representa o n.º 2 do artigo 1.º.<sup>93</sup> Com este regime, pretende-se que as atividades industriais se desenvolvam e contribuam para o crescimento económico, provocando o mínimo de impactes ambientais e sociais.

Aliás, como já referimos, «Indústria Responsável» não foi uma denominação inocente, mas sim bastante consciente dos respetivos objetivos, uma vez que as únicas formas de promover e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento são aquelas baseadas na responsabilização dos agentes económicos, recordando-lhes, insistentemente, que as suas atividades podem provocar consequências ambientais e sociais irreversíveis.

Assim, à preocupação que os industriais devem assumir na forma como desenvolvem a respetiva atividade, o SIR atribuiu o nome e «*responsabilidade social*». No entanto, este conceito o artigo 2.º atribuiu uma definição que consiste na «*(...) responsabilidade de uma organização pelos impactes das suas decisões, atividades e produtos na sociedade e no ambiente, através de um comportamento ético e transparente que seja consistente com o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da sociedade, tenha*

---

<sup>93</sup> Nesta disposição pode ler-se que o objetivo do SIR é «*(...) prevenir os riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, com vista a salvaguardar a saúde pública e a dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a segurança e saúde nos locais de trabalho, a qualidade do ambiente e um correto ordenamento do território, num quadro de desenvolvimento sustentável (...)*».

*em conta as expectativas das partes interessadas, esteja em conformidade com a legislação aplicável e seja consistente com normas de conduta internacionais e esteja integrado em toda a organização».*

Apercebemo-nos, deste modo, que o SIR pretendeu agregar responsabilidade ambiental e social num único conceito, mais abrangente, e que deve passar a definir, a partir da entrada em vigor deste regime, a atitude dos promotores de projetos de estabelecimentos industriais. Veja-se as obrigações previstas no artigo 3.º, devendo os industriais assumir *«um comportamento ético, transparente, socialmente responsável e de acordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis»*, bem como adotar *«(...) medidas de prevenção e controlo, no sentido de eliminar ou reduzir os riscos suscetíveis de afetar as pessoas e bens, garantindo as condições de segurança e saúde no trabalho, a segurança contra incêndio em edifícios, bem como o respeito pelas normas ambientais, minimizando as consequências de eventuais acidentes»*.

Estamos, pois, ao abrigo do SIR, perante uma definição de responsabilidade social *lato sensu*, que abrange os conceitos de responsabilidade ambiental e responsabilidade social *stricto sensu*.

Na verdade, as matérias relacionadas com a ecoeficiência, aecoinovação, a adoção das melhores técnicas disponíveis, a implementação de sistemas de gestão ambiental ou a adoção das medidas necessárias para evitar riscos em matéria de segurança e poluição, denotam uma vertente ambiental na conduta exigida ao industrial, enquanto que o cumprimento das obrigações em matéria de legislação laboral, a adoção de um sistema de gestão de segurança alimentar adequado, a promoção de medidas de profilaxia e vigilância da saúde ou a adoção de medidas necessárias para evitar riscos em matéria de segurança decorrem de uma preocupação com a proteção social por parte do legislador.<sup>94</sup>

Mas acresce que o SIR vai ainda mais longe na regulação da responsabilidade do industrial, não se limitando ao normal funcionamento das atividades. Prevê-se, assim, também – sempre no artigo 3.º – a responsabilidade decorrente de acidentes, exigindo-se a adoção de medidas de prevenção de riscos de acidentes e limitação dos seus efeitos e a

---

<sup>94</sup> Sobre esta matéria, cfr. Maria Manuel Leitão MARQUES, Fernanda Paula OLIVEIRA, Ana Cláudia GUEDES e Mariana Maia RAFEIRO, *Sistema da Indústria Responsável – Comentário ao novo regime de acesso à atividade industrial*, Almedina, Coimbra, 2014, págs. 31-35.

implementação de sistemas de gestão ambiental, sistemas de segurança contra incêndio em edifícios e sistemas de segurança e saúde no trabalho adequados ao tipo de atividade e riscos inerentes, incluindo a elaboração de plano de emergência do estabelecimento e elaboração das medidas de autoproteção, quando aplicáveis.

Com efeito, a preocupação do artigo 3.º – e daí a sua relevância para todo o regime do SIR – pretende abranger a prevenção e a reparação de riscos de curto e de longo prazo, assumindo-se que a responsabilidade do industrial deve acompanhar todo o período de funcionamento e existência do estabelecimento industrial, da instalação ao respetivo encerramento.

Importará, nesta sede, apreciar que o SIR – e não apenas no artigo 3.º – apresenta a referência aos termos «risco»<sup>95</sup> e «perigo»<sup>96</sup>, mas não chega a defini-los.

Na legislação portuguesa, o RPAG<sup>97</sup>, no respetivo artigo 2.º, alínea *j*), estabelece que «Perigo» consiste na «(...) *propriedade intrínseca de uma substância perigosa ou de uma situação física suscetível de provocar danos à saúde humana ou ao ambiente*». Por sua vez, na alínea *m*), define «Risco» como «*a probabilidade de ocorrência de um efeito específico dentro de um período determinado ou em circunstâncias determinadas*».<sup>98</sup>

No que respeita a ordenamento do território, numa vertente de proteção da orla costeira, o Decreto-Lei n.º 159/2012, de 24 de julho, que regula a elaboração e a implementação dos planos de ordenamento da orla costeira, define, no artigo 2.º, «Perigosidade» como «*o perigo potencial associado à ocorrência de fenómenos naturais*

---

<sup>95</sup> Artigo 1.º, n.º 2; artigo 2.º, alíneas *b*), *v*), e *w*); artigo 3.º, n.º 1, alínea *b*), n.º 2, alíneas *d*), *e*), *f*), e *h*); artigo 4.º, n.ºs 1 e 2; artigo 11.º, n.º 1; artigo 39.º, n.º 1, alínea *c*), e n.º 3, alínea *b*); artigo 71.º, n.º 3.

<sup>96</sup> Artigo 2.º, alínea *v*) – «análise de perigos» –; artigo 3.º, n.º 2, alínea *f*); artigo 39.º, n.º 3, alínea *b*) – «perigosidade» –; artigo 72.º; e artigo 80.º, n.º 6 – «nível superior de perigosidade do RPAG envolvendo substâncias perigosas».

<sup>97</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de julho, que estabelece o regime de prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e a limitação das suas consequências para o homem e o ambiente, transpondo para o direito interno a diretiva n.º 2003/105/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro (Seveso III), que altera a Diretiva n.º 96/82/CE, do Conselho, de 9 de dezembro, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvam substâncias perigosas, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro.

<sup>98</sup> Conceitos semelhantes aos diretiva que, no artigo 3.º, define «perigo» como «*a propriedade intrínseca de uma substância perigosa ou de uma situação física de poder provocar danos à saúde humana e/ou ao ambiente*» (n.º 6) e «risco» enquanto «*a probabilidade de que um efeito específico ocorra dentro de um período determinado ou em circunstâncias determinadas*».

*suscetíveis de causar danos a pessoas e bens, correspondendo ao produto entre a sua intensidade e a sua probabilidade de ocorrência» [alínea h)]; e «Risco» como «a perigosidade resultante da ocorrência de fenómenos de erosão costeira, galgamento, inundação, instabilidade das arribas e movimentos de massa de vertente quando associada a uma determinada tipologia e densidade de ocupação humana» [alínea k)].*

Portanto, embora o SIR não apresente uma definição para os conceitos mencionados e, uma vez que esses conceitos estão já definidos na legislação portuguesa, concluir-se-á que o entendimento do legislador sobre tais termos é o que decorre do acervo comunitário – ou europeu – em matéria ambiental, de que é exemplo o RPAG.

Caber-nos-á, por agora, analisar os mecanismos que o SIR apresenta em sede da prevenção e reparação de danos que mencionámos *supra*. Ora, incluídos no sistema de prevenção de riscos estarão:

- a) Os riscos de acidentes industriais, enunciados na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 3.º do SIR;
- b) Os riscos de incêndio, enunciados na alínea *e*) do n.º 2 do artigo 3.º do SIR;
- c) Os riscos alimentares, enunciados na alínea *f*) do n.º 2 do artigo 3.º do SIR; e
- d) Os riscos de saúde, enunciados na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 3.º do SIR.

Assim, em resposta aos referidos riscos, o SIR apresenta mecanismos legais de prevenção de riscos, designadamente no que respeita a sistemas de gestão ambiental e EMAS<sup>99</sup> – alínea *d*) do n.º 2 do artigo 3.º e alínea *u*) do artigo 2.º –, as sistemas de gestão

---

<sup>99</sup> O Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) consiste num mecanismo voluntário que visa promover a melhoria contínua do desempenho ambiental das organizações mediante o estabelecimento e a implementação de sistemas de gestão ambiental, bem como a disponibilização de informação relevante ao público e outras partes interessadas.

Estabelecido inicialmente pelo Regulamento (CEE) n.º 1836/93, de 29 de junho (EMAS I), o sistema estava restrito à participação de empresas do setor industrial. No entanto, a revisão pelo Regulamento (CE) n.º 761/2001, de 19 de março (EMAS II), tendo em consideração o reconhecimento da importância ambiental dos diversos setores de atividade económica, alargou-o à participação de todo o tipo de organizações, incluindo as autoridades locais. Em 11 de janeiro de 2010 entrou em vigor o Regulamento (CE) n.º 1221/2009, de 25 de novembro (EMAS III), que veio alargar a participação no EMAS a organizações situadas dentro ou fora da comunidade.

da responsabilidade social – artigo 5.º –; à segurança contra incêndio – alínea *e*) do n.º 2 do artigo 3.º e alínea *x*) do artigo 2.º –; à segurança e saúde no trabalho – alínea *c*) do artigo 3.º e artigo 5.º –; a planos de emergência – alíneas *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 3.º –; e à gestão da segurança alimentar – alínea *f*) do n.º 2 do artigo 3.º e alínea *v*) do artigo 2.º.

Não podendo prevenir os danos, o industrial tem o dever de reparar os mesmos. Destarte, no que concerne à restauração de danos, poder-se-á identificar a adoção de medidas «de modo que o local de exploração seja colocado em estado satisfatório, na altura da desativação definitiva do estabelecimento industrial», conforme dispõe a parte final da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 3.º. Outro exemplo de mecanismo respeitante à reparação de danos será a obrigatoriedade de celebração de seguro de responsabilidade civil, nos termos do artigo 4.º.

## **2. Problemas ambientais**

A exigência de um espírito responsável por parte dos industriais e a preocupação do SIR com as externalidades negativas de carácter ambiental advém de variadas problemáticas com séculos de história, causadas pelas atividades económicas, especialmente pela indústria.

Procura-se, com o SIR, além de encontrar caminhos mais ágeis na instalação de estabelecimentos industriais e desenvolvimento de atividades económicas, encontrar soluções para questões ambientais que, desde sempre, estiveram associadas a todos os tipos de atividade industrial e que, quase sempre, se encontram relacionadas com emissões de gases, descargas de efluentes e produção de resíduos.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Senão veja-se o artigo 50.º, respeitante aos requisitos específicos do título de exploração das ZER que exige, no n.º 2, que o respetivo título inclua os tipos de emissões permitidas e fixação dos respetivos valores limite; os tipos e volumes de resíduos e de efluentes admitidos; as medidas de monitorização das emissões para o ambiente; as medidas de prevenção, tratamento, valorização ou eliminação dos resíduos e dos efluentes [alíneas *c*) a *f*)]. Em matéria de resíduos, ainda que no que concerne a transferências dos mesmos entre Estados-membros, valerá a pena cfr. Ac. TJCE, Resíduos da Valónia, 9 de julho de 1992, processo c-2/90; e Ac. TJCE (quinta secção), Comissão/Alemanha, 13 de fevereiro de 2003, processo n.º C-228/00. E ainda Alexandra ARAGÃO, *Os resíduos e a sua gestão internacional*, in *O Direito e a Cooperação Ibérica*, II Ciclo de Conferências, Iberografias 7, Campo das Letras, 2006, págs. 271-311.

Ora, como as referidas externalidades não tinham, habitualmente, consequências nefastas para os proprietários das instalações industriais, estes apenas começaram a preocupar-se em preveni-los quando a legislação a isso os obrigou.

Após o «despertar da era ecológica»<sup>101</sup> a nível internacional, em finais de 1960, surgem as preocupações baseadas no princípio do poluidor pagador<sup>102103</sup>, com o objetivo de promover a «internalização» dos custos e impactes ambientais das atividades industriais, procurando assegurar que a poluição deixe de ser um encargo imposto aos cidadãos e passando a ser um custo para o industrial, lado a lado com o trabalho ou o capital. Contudo, na esteira de Alexandra ARAGÃO, a propósito do utilizador pagador, valerá a pena clarificar que a obrigação de pagar não pode conferir ao industrial o «direito de poluir» ou mesmo o «direito de destruir»<sup>104</sup>.

O SIR pretende também dar resposta outros problemas ambientais, mais recentes, e que, por os respetivos danos não serem tão visíveis, o direito ambiental não procurava resolver anteriormente. Estes problemas prendem-se com o consumo energético industrial – em especial aquele à custa de combustíveis fósseis – e o consumo de matérias-primas virgens (sobretudo tratando-se de recursos naturais não renováveis). Referimo-nos, deste modo à introdução dos princípios da ecoeficiência de materiais e energia, consagrados na alínea e) do artigo 2.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º.

Recorda-se que os efeitos colaterais dos referidos consumos consistem no agravamento do efeito de estufa e as consequentes alterações climáticas, bem como no esgotamento de recursos naturais.

Ainda assim, apesar dos custos dos combustíveis fósseis e das matérias-primas serem cada vez mais elevados, os dados relativos à eficiência energética e à eficiência na

---

<sup>101</sup> Alexandre KISS, *Direito Internacional do Ambiente*, in *Direito do Ambiente*, INA, 1994, págs. 147 e segs.

<sup>102</sup> Princípio consagrado no tratado sobre o funcionamento da união europeia (TFUE) – no n.º 2 do artigo 191.º –, que determina: «a política da união no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da união. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador».

<sup>103</sup> Sobre este tema, cfr. Maria Alexandra de Sousa ARAGÃO, *O princípio do poluidor pagador – Pedra angular na política comunitária do ambiente*, *Stydia Ivridica*, 23, Coimbra editora, Coimbra, 1997.

<sup>104</sup> Sobre o «utilizador pagador», da autora, cfr. *A natureza não tem preço... mas devia. – o dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, Coimbra editora, 2012, págs. 11 e segs.; e a respeito do «direito de destruir», Martine REMOND-GUILLOU, *Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement*, PUF, 1989.

utilização dos recursos continuam a não ser uma característica forte da atividade industrial.<sup>105</sup>

O SIR procurou, perante a realidade apresentada, encontrar soluções para combater os impactes ambientais provocados pelas externalidades clássicas e procurar reduzir os impactes ambientais resultantes dos problemas ambientais mais recentes.

Em todo o caso, se a prevenção ou a redução das externalidades não forem possíveis, existirá sempre compensação, como uma alternativa que, embora não seja perfeita, é sempre uma opção preferível a resultados desastrosos. O SIR surge, portanto, num ordenamento jurídico que começa, de forma articulada e paulatina, a conceber-se numa perspetiva de prevenção, redução e, em última análise, de compensação de impactes negativos.

### **3. O SIR no sistema jurídico de proteção ambiental**

Assim, para compreender o regime jurídico do SIR, será necessário conhecer o seu contexto legislativo em que ele nasceu, no seio de diversos diplomas que visam a proteção dos valores ambientais, numa lógica de desenvolvimento sustentável.

#### **3.1. Regime da avaliação ambiental estratégica**

Um dos primeiros diplomas que cumpre enfatizar no edifício jurídico-ambiental é o regime aprovado pelo Decreto-lei n.º 232/2007 de 15 de junho, que estabelece as normas a que fica sujeita a avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, e 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio, *i.e.* a avaliação ambiental estratégica (AAE)<sup>106</sup>, cujo objetivo

---

<sup>105</sup> Dados do Eurostat, de março 2014:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/consumption\\_of\\_energy](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/consumption_of_energy)

<sup>106</sup> Sobre o tema, Yves JEGOUZO, *L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes*, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 2005/38, págs. 2100 e segs.

principal consiste em prevenir ou reduzir mais eficazmente os impactes ambientais ou, não sendo possível, compensá-los.

Nos termos do respetivo artigo 3º, que define o âmbito de aplicação do regime, prevê-se que estão sujeitos a avaliação ambiental (n.º 1):

- a) Os planos e programas para os sectores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos e que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos mencionados nos anexos I e II ao RJAIA;
- b) Os planos e programas que, atendendo aos seus eventuais efeitos num sítio da lista nacional de sítios, num sítio de interesse comunitário, numa zona especial de conservação ou numa zona de proteção especial, devam ser sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril (Rede Natura 2000)<sup>107</sup>; e
- c) Os planos e programas que, não sendo abrangidos pelo RJAIA ou pela Rede Natura 2000, constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e que sejam qualificados como suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

### **3.2. Regime da avaliação de impacte ambiental**

Outro diploma que assume especial relevância – em determinados casos até mais do que o próprio regime jurídico da AAE – é o já por várias vezes mencionado RJAIA. Em causa está o procedimento que mediante o qual se procura avaliar, previamente, os impactes dos projetos, de molde a permitir a prevenção ou redução mais eficaz dos impactes ambientais ou, caso tal não seja possível, compensá-los.

---

<sup>107</sup> Diploma que procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril, relativa à conservação das aves selvagens (Diretiva Aves) e da Diretiva n.º 92/43/CEE, do conselho, de 21 de maio, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (Diretiva Habitats), alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro.

Embora este método de avaliação já vigorasse no direito norte-americano desde 1 de janeiro de 1970, com a implementação do *National Environmental Policy Act of 1969* (NEPA)<sup>108</sup>, enquanto procedimento – prévio à decisão de aprovação – de determinação e avaliação de efeitos que uma ação (ou projeto) podem provocar no ambiente, só a partir de 1985 foi importado pelo direito comunitário europeu e consagrado pela primeira vez, através a aprovação da Diretiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de junho de 1985 (primeira Diretiva AIA), relativa aos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

Até lá, já alguns Estados-membros, como o Reino Unido (*Town and Country Planning Act* de 1971), França (1976), Irlanda (1976) e Luxemburgo (1980), tinham introduzido nos seus ordenamentos jurídicos o procedimento de AIA. Na República Federal Alemã, uma decisão do Gabinete Federal de 1975 havia já sugerido ao poder discricionário das administrações federais «princípios relativos à avaliação de impacte ambiental», ainda que sem força de lei.

Portugal apenas transpôs a Diretiva AIA em 1990, através do Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de junho, estabelecendo no ordenamento nacional um regime jurídico da avaliação de impacte ambiental que, já na redação do Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de outubro, veio a ser revogado pelo posterior Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio<sup>109</sup>, que vigorou até há bem pouco tempo, embora alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro. Este último diploma foi, então, substituído pela revisão de 2013, implementada pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação mais recentemente conferida pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março.

---

<sup>108</sup> A aprovação do NEPA de 1969 marcou o final dos anos 60 como o início da presente «era ecológica», depois do período de reconstrução do pós-guerra ter conduzido a «um desenvolvimento económico sem precedentes». Neste sentido, cfr. Alexandre KISS e Dinah SHELTON, *International Environmental Law*, UNEP, Ardsley, Nova Iorque, 2004, pág. 25 e segs. Acerca do termo “era ecológica” e, mais especificamente, “ecologia”, propõe-se a leitura de Michel CUISIN, *O que é a ecologia?*, Horizonte Universitário, 2.ª edição, 1981, págs. 10 e segs. e François OST, *A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito*, Instituto Piaget, 1995, págs. 105 e segs.

<sup>109</sup>A propósito do regime do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, cfr. Maria Alexandra ARAGÃO, José Eduardo Figueiredo DIAS e Maria Ana BARRADAS, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos*, in *Revista CEDOUA*, n.º 5 – Ano III – 1.00, Coimbra, 2000, págs. 71 e segs. Ainda ao abrigo do regime anterior a 2000, veja-se o artigo dos mesmos autores, *Presente e Futuro da AIA em Portugal: notas sobre uma “reforma anunciada”*, in *Revista CEDOUA*, n.º 2 – Ano I – 2.98, 1998, págs. 89 e segs.

O regime nacional foi acompanhando o acervo comunitário, baseando-se na Diretiva 97/11/CE, do Conselho, de 3 de março de 1997, que alterou a primeira Diretiva AIA, e na Diretiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio<sup>110</sup>, ambas codificadas na Diretiva 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011<sup>111</sup> – também ela, nos dias de hoje, já alterada pela Diretiva 2014/53/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. E como é possível depreender, desde logo, da letra dos considerandos da Diretiva AIA, estão na génese da AIA os objetivos da União no domínio da proteção do meio ambiente e da qualidade de vida, assim como os princípios da precaução e da ação preventiva, o da correção dos danos causados ao ambiente e do poluidor pagador<sup>112</sup>.

A AIA consiste, pois, num «*instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação*».<sup>113</sup>

Na sua essência, este procedimento assume-se como um instrumento de prevenção, de forma a evitar que as decisões de licenciamento ou autorização de certos projetos possam vir a consubstanciar-se como potencialmente nocivas para os elementos ambientais.<sup>114</sup> No entanto, este mecanismo consiste também numa técnica procedimental que procura avaliar a viabilidade e permitir, quando tal se verifique possível, a implementação de projetos, públicos ou privados, e os consequentes efeitos negativos de

---

<sup>110</sup>Diretiva que estabeleceu a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho – relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP).

<sup>111</sup>Em matéria de aplicação das Diretivas AIA, cfr. *Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a aplicação e a eficácia da Diretiva AIA (Diretiva 85/337/CEE, com a redação dada pelas Diretivas 97/11/CE e 2003/35/CE)*, acessível no sítio da Comissão Europeia, em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0378&from=EN>

<sup>112</sup> O já mencionado artigo 191.º do TFUE.

<sup>113</sup> Na aceção da alínea *d*) do artigo 2.º do RJAIA.

<sup>114</sup> Neste sentido cfr. Stuart BELL e Donald MCGILLIVRAY, *Environmental Law*, Oxford, 2006, págs. 507 e segs., que dedicam um capítulo à temática do funcionamento e aplicação das avaliações ambientais à luz do direito da União Europeia e das legislações nacionais.

tais projetos no ambiente, ainda que, para tal, estabeleça as necessárias condicionantes, medidas de minimização e de compensação, bem como eventuais formas de monitorização do desenvolvimento do projeto que é sujeito a apreciação naquele procedimento de avaliação.

Encontra-se, assim, em causa o princípio 17 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 1992<sup>115</sup>, que consagrou aquilo que é hoje internacionalmente qualificado como o pilar da minimização dos impactes ambientais<sup>116</sup>.

Em apreço estão projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente.<sup>117</sup> Deste modo, o Anexo I ao RJAIA identifica uma lista de projetos de grande dimensão, que a lei considera suscetíveis de provocar impactes significativos, e nos quais se inclui uma vasta quantidade de atividades industriais – como refinarias de petróleo bruto [n.º 1.a)], instalações integradas para a primeira fusão de gusa e aço [n.º 4.a)], instalações químicas integradas, ou seja, as instalações para o fabrico de substâncias à escala industrial mediante a utilização de processos químicos de conversão (n.º 6), ou Instalações industriais de fabrico de pasta de papel a partir de madeira ou de outras substâncias fibrosas [n.º 17.a)], de entre outras.

Por outro lado, o Anexo II apresenta-se com um quadro, em que se estabelecem limiares a partir dos quais a lei presume que os respetivos projetos são suscetíveis de provocar impactes significativos no ambiente. Nestes casos, prevê-se limiares para as mais diversas tipologias, designadamente no âmbito da indústria extrativa (n.º 2), indústria da energia (n.º 3), produção e transformação de metais (n.º 4), indústria mineral (n.º 5), indústria química – projetos não incluídos no anexo I – (n.º 6), indústria alimentar (n.º 7), indústrias têxtil, dos curtumes, da madeira e do papel (n.º 8), indústria da borracha (n.º 9).<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Estabelece o referido Princípio 17: «A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser efetuada em relação a determinadas atividades que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o ambiente e estejam dependentes de uma decisão de uma autoridade nacional competente».

<sup>116</sup> Cfr. Mário de Melo ROCHA, *A avaliação de impacto ambiental como princípio do Direito do Ambiente nos quadros internacional e europeu*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000, págs. 117 e segs.

<sup>117</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março, que aprovou o RJAIA.

<sup>118</sup> Refira-se que, na sequência da entrada em vigor do SIR, os limiares do novo RJAIA, publicado em 2013, e alterado já em 2014, sofreram substanciais alterações no sentido de isentar uma grande quantidade de tipologias de projetos, em especial no setor industrial. Considerou-se que, aumentando a responsabilização

### 3.3. Regime das emissões industriais

Elaborado no seio do Governo em simultâneo com o RJAIA, embora publicado em momento anterior, o regime das emissões industriais (REI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de agosto, transpõe para o direito nacional a Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativa às Emissões Industriais (DEI)<sup>119</sup>, revogando assim o Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto (RPCIP)<sup>120</sup>, aplicável à prevenção e ao controlo integrados da poluição (PCIP), bem como as regras destinadas a evitar e ou reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos, a fim de alcançar um elevado nível de proteção do ambiente no seu todo, encontrando-se no anexo I deste diploma as atividades abrangidas.

No respetivo preâmbulo, o REI reconhece que o regime de licenciamento ambiental se articula com outros regimes legais, designadamente o SIR e o novo regime do exercício da atividade pecuária (NREAP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho, observando «(...) *que se procurou salvaguardar a harmonização dos procedimentos de forma a facilitar a sua execução e cumprimento por parte do operador*».

O REI assume, assim, que o objetivo da licença ambiental é promover a adoção de medidas de prevenção de impactes e ecoeficiência para assegurar um nível elevado de proteção do ambiente no seu todo, evitando e/ou reduzindo as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos, nos termos do respetivo artigo 1.º.

---

dos industriais no sir e uma vez que grande parte dos projetos de estabelecimentos industriais são já sujeitos a licenciamento ambiental, uma forma mais simples de fomentar a instalação de indústrias seria eliminar o encargo – temporal e financeiro – do procedimento de aia nos cronogramas dos investidores. Se esta opção foi a mais correta, apenas através da aplicação prática destes vários diplomas poderemos conhecer o veredito do destino das atividades económicas em Portugal.

<sup>119</sup> A DEI revogou, a partir de 7 de janeiro de 2014, a Diretiva n.º 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à PCIP, com a alteração dada pela n.º Diretiva 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho (Diretiva PCIP).

<sup>120</sup> A PCIP trouxe, em 1996, uma nova perspetiva às tradicionais estratégias setoriais de combate à poluição, vindo reconhecer que a abordagem integrada no controlo da poluição favorece a proteção do ambiente no seu todo. A publicação da Diretiva n.º 96/61/CE, do Conselho, de 24 de setembro, relativa à PCIP (com as alterações que lhe foram introduzidas pela Diretiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio, codificada pela Diretiva n.º 2008/1/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro), marcou o início da concretização dessa nova política. Abrangidas pelo cumprimento da diretiva ficaram certas atividades económicas a que está potencialmente associada uma poluição que se considera significativa e que é definida de acordo com a natureza e/ou a capacidade de produção das instalações. O funcionamento das instalações onde se desenvolvem atividades PCIP está, assim, condicionado à obtenção da respetiva licença ambiental.

No anexo I apresentam-se as categorias de atividades industriais e agropecuárias sujeitas ao regime, sendo que os limiares ali estabelecidos referem-se, regra geral, à capacidade de produção ou a rendimentos. No caso de o mesmo operador exercer várias atividades da mesma rubrica na mesma instalação ou no mesmo local, as capacidades dessas atividades são cumuladas.<sup>121</sup>

### **3.4. Lei da água**

A Lei da água, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 130/2012 de 22 de junho, que tem como objetivo assegurar a proteção e utilização sustentável do domínio hídrico, representa outro diploma que merece atenção de que estuda a aplicação do SIR. Logo no artigo 1.º esclarece-se que o diploma estabelece o enquadramento para a gestão das águas superficiais, designadamente as águas interiores, de transição e costeiras, e das águas subterrâneas, de forma a:

- a) Evitar a continuação da degradação e proteger e melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades de água;
- b) Promover uma utilização sustentável de água, baseada numa proteção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;
- c) Obter uma proteção reforçada e um melhoramento do ambiente aquático, nomeadamente através de medidas específicas para a redução gradual e a cessação ou eliminação por fases das descargas, das emissões e perdas de substâncias prioritárias;
- d) Assegurar a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evitar o agravamento da sua poluição;
- e) Mitigar os efeitos das inundações e das secas;

---

<sup>121</sup> Sobre as particularidades e novidades deste regime, cfr. o recente artigo de Sofia SÁ, *O regime das emissões industriais – reflexos no procedimento administrativo da legislação nacional do ambiente*, in *Revista CEDOUA*, n.º 33 – Ano XVII – 1.14, Coimbra, 2014, págs. 25-32.

- f) Assegurar o fornecimento em quantidade suficiente de água de origem superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água;
- g) Proteger as águas marinhas, incluindo as territoriais;
- h) Assegurar o cumprimento dos objetivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição no ambiente marinho.

### **3.5. Operações de gestão de resíduos**

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho, que alterou o Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, e estabelece o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro, apresenta como objetivo prevenir ou reduzir a produção de resíduos e assegurar a boa gestão dos mesmos, preferentemente por valorização.

Nos termos do respetivo artigo 2.º, o diploma assume ser aplicável às operações de gestão de resíduos (OGR) destinadas a prevenir ou reduzir a produção de resíduos, o seu carácter nocivo e os impactes adversos decorrentes da sua produção e gestão, bem como a diminuição dos impactes associados à utilização dos recursos, de forma a melhorar a eficiência da sua utilização e a proteção do ambiente e da saúde humana.

Sublinhe-se, também neste regime, a preocupação não só em «*prevenir ou reduzir*», como também em «*melhorar a eficiência*».

### **3.6. Regime da prevenção de acidentes graves**

Outro regime de extrema relevância para o sistema jurídico de proteção dos valores ambientais é aquele aprovado pelo Decreto-lei n.º 254/2007, de 12 de julho (RPAG), que transpõe para o direito interno a Diretiva 2003/105/CE – Seveso III – (que altera a Diretiva

96/82/CE do Conselho, de 9 de dezembro), e reconfigura o regime de prevenção e controlo de acidentes graves que envolvem substâncias perigosas e limitação das suas consequências para o homem e o ambiente, revogando o Decreto-Lei n.º 164/2001, de 23 de maio e a Portaria n.º 193/2002, de 4 de março.

O RPAG procura estabelecer a adoção de medidas de prevenção e gestão de riscos de acidentes industriais graves associados a substâncias químicas perigosas, sendo que o seu artigo 3.º prevê a respetiva aplicação aos estabelecimentos onde estejam presentes substâncias perigosas em quantidades iguais ou superiores às quantidades indicadas no anexo I ao diploma, que identifica as disposições técnicas relativas às substâncias perigosas.

Já o artigo 4.º estabelece como deveres gerais do operador *«tomar todas as medidas necessárias para evitar acidentes graves envolvendo substâncias perigosas e para limitar as suas consequências para o homem e o ambiente»*.

### **3.7. Regime da responsabilidade por danos ambientais**

Com o objetivo de garantir que os operadores adotem as medidas de prevenção necessárias a evitar a ocorrência de acidentes, à contenção dos seus efeitos ou, se não tiver sido possível evitá-los, à reparação dos consequentes danos, surgiu o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, que aprovou, com base no princípio do poluidor-pagador, o regime relativo à responsabilidade ambiental aplicável à prevenção e reparação dos danos ambientais, com a alteração que lhe foi introduzida pela Diretiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à gestão de resíduos da indústria extrativa.

Saliente-se que a pedra de toque do diploma em apreço, em matéria de atividades industriais, é o artigo 7.º, que, sob a epígrafe *«responsabilidade objetiva»* estabelece que quem, em virtude do exercício de uma atividade económica enumerada no anexo III ao diploma, ofender direitos ou interesses alheios por via da lesão de um qualquer

componente ambiental, será obrigado a reparar os danos resultantes dessa ofensa, independentemente da existência de culpa ou dolo. Cumprirá referir-se *v.g.* que algumas das atividades constantes do referido anexo III correspondem a instalações sujeitas a licença PCIP, OGR, descargas para as águas interiores de superfície ou para as águas subterrâneas que requeiram autorização prévia, descargas ou injeções de poluentes nas águas de superfície ou nas águas subterrâneas que requeiram licença, autorização ou registo, captação e represamento de água sujeitos a autorização prévia, fabrico, utilização, armazenamento, processamento, enchimento, libertação para o ambiente e transporte no local de determinadas substâncias ou preparações perigosas, produtos fitofarmacêuticos e biocidas.

A este respeito valerá a pena referir a recente proposta de uma nomenclatura dos danos ambientais<sup>122</sup>, que, sob a coordenação de Laurent NEYRET e Gilles J. MARTIN, procurou identificar os danos ambientais em presença, com base na Diretiva n.º 2004/35, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. São assim identificadas as seguintes nomenclaturas de danos ambientais:

I- Danos causados ao Ambiente:

- 1- Ao solo e às suas funções;
- 2- Ao ar ou à atmosfera e às suas funções;
- 3- Às águas, aos meios aquáticos e às suas funções;

II- Danos causados ao Homem:

A- Danos coletivos;

- 1- Aos serviços ecológicos;
- 2- À missão de proteção do ambiente;

B- Danos individuais;

---

<sup>122</sup> *Nomenclature des préjudices environnementaux*, L.G.D.J, 2012.

- 1- Danos económicos resultantes de dano ambiental;
- 2- Danos morais resultantes de dano ambiental;
- 3- Danos corporais resultantes de dano ambiental.

Na verdade as mencionadas nomenclaturas surgem como possíveis instrumentos de auxílio à ponderação, tanto em sede de avaliação prévia (em AIA) como *a posteriori*, a realizar pelos órgãos decisores e fiscalizadores, relativamente aos danos que os projetos ou atos em apreço – sejam em fase de construção/instalação, exploração/desenvolvimento ou mesmo de desativação – poderão provocar no meio que os rodeia, agredindo os demais interesses e valores em presença<sup>123</sup>.

### **3.8. Comércio europeu de licenças de emissões**

O último dos diplomas que se nos oferece sublinhar, na apresentação da matriz de regimes jurídicos de proteção dos valores ambientais consiste numa das mais recentes temáticas ambientais, que surgiu como um mecanismo previsto no contexto do Protocolo de Quioto, sendo que, por sua vez, constitui o primeiro instrumento de mercado intracomunitário de regulação das emissões de gases com efeito de estufa (GEE).

Recentemente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38/2013 de 15 de março, o regime jurídico Comércio Europeu de Licenças de Emissões de gases com efeito de estufa (CELE) transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva n.º 96/61/CE, do Conselho, alterada pela Diretiva n.º 2004/101/CE, do Parlamento

---

<sup>123</sup> Importa alertar que no que diz respeito aos interesses e valores em causa em determinada localização, o órgão decisor estará sempre perante uma realidade dinâmica, devendo acompanhar sempre com um extremo esforço de proximidade as questões em apreço. Um claro exemplo do dinamismo dos interesses e valores em presença no meio ambiente é o caso do lobo ibérico, que começou por ser em Portugal uma espécie cinegética de caça maior, nos termos dos Decretos-Leis n.º 311/87, de 10 de agosto, e n.º 274-a/88, de 3 de agosto, para passar a ser «uma das espécies ameaçadas de extinção na europa» pela Portaria n.º 160-A/88, de 15 de março. Nos dias de hoje, considerando a redução do número de presas, têm vindo a verificar-se cada vez mais incidentes causados pela espécie ibérica de “*canis lupus*”, em especial no gado (cfr. A este título o recente Acórdão de 22 de fevereiro de 2013, do Tribunal Central Administrativo Norte – Processo n.º 00242/05.2bemdl).

Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, no que diz respeito aos mecanismos baseados em projetos do Protocolo de Quioto, pelo Regulamento (CE) n.º 219/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, e pela Diretiva n.º 2009/29/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

Tendo como objetivo principal a redução das emissões de gases com efeito de estufa o diploma CELE prevê, no artigo 6.º, a obrigatoriedade de existência de título de emissão de gases com efeito de estufa (TEGEE) para os operadores de instalações que desenvolvam as atividades constantes do respetivo anexo II, de que resulte a emissão de GEE ou que venham a ser abrangidos pelo regime nos termos do artigo 30.º, devem possuir TEGEE emitido pela APA, I.P.<sup>124</sup>

### **3.9. SIR**

O SIR faz, deste modo e como é agora possível compreender, parte integrante de um vasto e cada vez mais robusto sistema jurídico nacional de proteção do ambiente e da promoção daquilo a que, previamente, denominámos «responsabilidade social *lato sensu*», que incluirá a «responsabilidade ambiental *stricto sensu*» – abstendo-nos, nesta sede, de incluir também os demais regimes jurídicos que regulam matérias respeitantes à saúde e segurança de pessoas e bens.

Na verdade, os regimes jurídicos aflorados *supra*, todos eles de inspiração comunitária, representam, cada um no respetivo nicho de atuação, o seu papel neste quadro nacional de prevenção, redução e compensação das externalidades, especialmente para aquelas provocadas pela atividade industrial.

---

<sup>124</sup> O artigo 30.º do CELE prevê, no n.º 1, que, na sequência de decisões adotadas ao nível comunitário, o regime possa ser aplicado a atividades e GEE não abrangidos no anexo II, desde que essa inclusão seja aprovada pela Comissão Europeia, tendo em conta todos os critérios pertinentes, nomeadamente as consequências sobre o mercado interno, as potenciais distorções da concorrência, a integridade ambiental do regime e a fiabilidade do sistema previsto para a monitorização e comunicação de informações. Pode ainda a comissão europeia, simultaneamente, autorizar a concessão de licenças de emissão adicionais e autorizar outros estados-membros a procederem à inclusão dessas atividades e gases adicionais (n.º 2).

Ora, após um estudo prévio do regime jurídico que enforma o SIR e depois de conhecermos os demais regimes de proteção ambiental apresentados, cumpre enfatizar determinadas temáticas ambientais que este novo regime do licenciamento industrial imprime neste setor das atividades económicas. A saber:

- a) A ecoeficiência;
- b) Aecoinovação;
- c) As adoção das melhores técnicas disponíveis (MTD)<sup>125</sup>; e
- d) As ZER.

Estando os três primeiros conceitos mais relacionados com matérias extremamente técnicas, cumprir-nos-á aprofundar um pouco melhor a matéria respeitante à instalação e localização das ZER.

#### **4. As ZER como paradigma da responsabilidade industrial?**

Quando, num procedimento de AIA de determinado projeto, se discute as alternativas que menor impacte ambiental provocarão numa área territorial, uma das opções mais viáveis para o investidor é a mudança de localização. Poucos são os casos em que o requerente está disponível para alterar as dimensões do projeto – uma vez que a atividade pode perder escala e deixar de ser rentável – e nunca, ou quase nunca, imaginaria a possibilidade de poder vira a alterar a natureza do estabelecimento ou a atividade a desenvolver.

Assim, na maior parte das situações, considerar outras localizações alternativas torna-se na forma mais realista de prevenir ou reduzir os impactes da atividade industrial no ambiente. Por vezes, a resposta dada pelo investidor às autoridades acaba até por ser a

---

<sup>125</sup> Na esteira da alínea *b*) do artigo 11.º da DEI. Atendendo aos rápidos desenvolvimentos tecnológicos, a comissão ver-se-á na necessidade de emitir, com regularidade, documentos de referência respeitantes às MTD, sendo que o mais recente é a decisão de execução da comissão, de 10 de fevereiro de 2012, que estabelece regras relativas às orientações sobre a recolha de dados, sobre a elaboração de documentos de referência MTD e sobre a garantia da sua qualidade referidas na DEI.

mudança de país, com o argumento de que, se a legislação portuguesa não permite, pode ser que a de outro país seja mais ágil e mais «*business friendly*»<sup>126</sup>

Mas no caso de um industrial responsável, a localização deverá ter em consideração a sensibilidade e a vulnerabilidade dos valores ambientais existentes no território. Será possível eliminar impactes ou minimizá-los expressivamente, em função do local de instalação do estabelecimento industrial.

É exatamente nestes momentos que assume extrema importância um procedimento de AIA ou, pelo menos, uma definição de âmbito do EIA, prevista no artigo 12.º do RJAIA.

Deve, assim, atender-se aos fatores negativos e positivos de uma determinada localização e das suas alternativas, de molde a descobrir encontrar locais que se situem afastadas das zonas ou valores mais sensíveis – sejam eles ambientais ou humanos – e o mais próximo possível de outras instalações com as quais seja possível estabelecer relações de «simbiose industrial».<sup>127</sup>

Enquanto zona territorialmente delimitada, afeta à instalação de atividades industriais, comerciais e de serviços, a ZER – ou a ZER multipolar – deverá assumir-se como uma área em que os diferentes estabelecimentos industriais ali instalados desenvolvam a sua atividade, de forma coordenada e procurando evitar, reduzir ou mesmo eliminar impactes ambientais cumulativos, prevenindo os riscos de efeitos dominó. As ZER apresentam-se como áreas com enorme potencial para contribuir, pela sua estrutura e funcionamento, para o estabelecimento de relações mutuamente vantajosas entre as indústrias existentes e que se saldaram, sobretudo, em vantagens para o ambiente. De facto, os grupos de empresas que instalem numa determinada área, partilhando estratégias de

---

<sup>126</sup> Expressão bastante utilizada na diversa documentação emitida durante o período de assistência económica e financeira em Portugal e demonstrava, efetivamente, os princípios orientadores de procura de um ambiente mais favorável ao investimento, na ação da chamada *troika* em Portugal. Cfr. a este propósito *Letter of intent to the European Commission and the European central bank, in staff country reports - Portugal: fifth review under the extended arrangement and request for waivers of applicability and nonobservance of end-September performance criteria – Staff Report; Press release on the executive board discussion; and statement by the executive director for Portugal*, International Monetary Fund, 2012, pág. 79.

<sup>127</sup> Sobre este tema, David F. BATTEN, *Fostering industrial symbiosis with agent-based simulation and participatory modeling*, in *Journal of Industrial Ecology*, volume 13, issue 2, 2009, págs. 197–213; e David GIBBS, *Industrial symbiosis and eco-industrial development: An introduction*, in *Geography Compass*, 2/4, 2008, págs 1138-1154.

ecoeficiência,ecoinovação e produção de energias através de fontes renováveis, podem não só contribuir para uma melhoria da qualidade ambiental como podem também reduzir a sua própria fatura energética.

A ZER deverá, exatamente, representar o paradigma da aplicação das MTD adaptado à matéria de localização das indústrias, permitindo assegurar a valorização de resíduos ou mesmo a reutilização industrial direta de subprodutos, contribuindo para situações em que nem chegam a existir resíduos.

Em rigor, e nos termos das alíneas do n.º 2 do artigo 50.º do SIR, respeitantes às condições de funcionamento das ZER, segundo o SIR, devem ser atendidos cinco tipos de fatores relevantes, que podem influenciar, de modo positivo ou negativo, a opção de localização. São eles:

- a) Os tipos de atividades permitidas – alínea *b*);
- b) Os tipos de emissões previstas – alínea *c*);
- c) Os tipos de resíduos e efluentes emitidos – alínea *d*);
- d) As medidas de aproveitamento, valorização ou eliminação possíveis – alínea *f*);  
e
- e) Outras características, condições e limites impostos – alínea *g*).

Na última tipologia – alínea *g*) do n.º 2 do artigo 50.º – poderão enquadrar-se condições hidrogeológicas e meteorológicas da zona ou mesmo condições demográficas do local. Em todo o caso, e sejam quais forem os fatores em apreço, é fácil apercebermo-nos que uma articulação adequada entre as atividades industriais presentes numa ZER pode permitir evitar ou mitigar as externalidades provocadas por impactos ambientais e sociais, de forma a concorrer, diretamente, para a promoção da sustentabilidade de uma atividade industrial, cada vez mais responsável.

Este princípio de uma «vizinhança simbiótica»<sup>128</sup> destina-se a otimizar a localização de atividades industriais e comerciais de diferentes tipos, criando entre elas sinergias e um espírito de colaboração nas diferentes atividades, com a vantagem de promover a prevenção ou, pelo menos, a redução de impactes ambientais.

Sobre este tema, pode dizer-se que pioneiro da ecologia industrial tenha sido o, à época, urbanista japonês Chihiro WATANABE<sup>129</sup>, ainda no início dos anos 70. Seguiram-se, na Europa o bioquímico Gilles BILLEN<sup>130</sup> e o jurista e industrial alemão Georg WINTER<sup>131</sup>.

No entanto, a matéria ganhou maior projeção internacional quando, em 1989, Robert Alan FROSCH and Nicholas E. GALLOPOULOS a introduziram doutrina norte-americana.<sup>132</sup> Partindo do princípio de que a humanidade cria, reiteradamente, novas tecnologias para satisfazer as suas necessidades com menor custo, não conseguindo ainda, em todo o caso, evitar os seus efeitos nefastos, os autores concluíram que os resíduos produzidos num determinado processo industrial poderiam servir como matérias-primas para outros, reduzindo o impacte da indústria no meio ambiente. Desde esse momento, nasceu o conceito de «*ecosistema industrial*», que implica um sistema económico em que os consumos de energia e materiais são otimizados e integrados em diferentes indústrias, servindo os resíduos de um processo como matéria-prima para outros processos.<sup>133</sup>

Estaremos, pois, perante «simbioses industriais» quando existir uma associação entre dois estabelecimentos industriais localizados em áreas geograficamente adjacentes, sendo a relação entre eles, permanente, partilhando funcionalidades e estabelecendo sinergias. Consiste na convivência de dois organismos diferentes numa relação de benefício mútuo.

---

<sup>128</sup> Poderá dizer-se que a figura da ZER pretende surgir como uma espécie de «condomínio» ou de «*shopping centre industrial*».

<sup>129</sup> *Industrial-ecology: introduction of ecology into industrial policy*, Ministry of International Trade and Industry (MITI), Tóquio, 1972.

<sup>130</sup> Gilles BILLEN, Francine TOUSSAINT, Philippe PEETERS, Marc SAPIR, Anne STEENHOUT e Jean-Pierre VANDERBORGHT. *L'écosystème Belgique. Essai d'écologie industrielle*, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique, Bruxelas, 1983.

<sup>131</sup> *Business and the environment: a handbook of industrial ecology*, McGraw-Hill, Hamburgo, 1988.

<sup>132</sup> *Strategies for manufacturing*, in *Scientific American*, 261, págs. 144-152. Originalmente proposto pelos autores foi *Manufacturing - The industrial ecosystem view*, tendo sido recusado pelos editores da revista.

<sup>133</sup> Sobre o debate em saber se a mesma pode assumir uma forma de ciência objetiva ou normativa, cfr. Jouni KORHONEN, *Theory of industrial ecology*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, 2004, Vol. 1, No.1/2/3, págs. 61-88.

Tal já não acontecerá no caso em que as duas instalações industriais, embora estejam associadas, não se localizarem geograficamente perto uma da outra.<sup>134</sup> Neste caso, não se verificando uma ligação direta entre as duas linhas de produção, apenas poderemos falar – a existir – de um mero «mutualismo industrial», em que os problemas respeitantes v.g. a impactes ambientais do transporte são muito mais significativos, importando custos ambientais e financeiros, que podem até ser dissuasores da associação entre os dois estabelecimentos industriais.

Por fim, o já referido ecossistema industrial<sup>135</sup> existirá quando a associação envolva, simultaneamente, mais do que duas empresas, uma vez que se verifica uma rede – ou um «*cluster*» – de unidades industriais interconectadas e interdependentes que ganham inúmeras vantagens decorrentes de tal associação, em especial no que concerne à flexibilidade e resiliência da rede estabelecida.

O estabelecimento de relações de associação e de redes ecoindustriais é, portanto, extremamente favorável para todas as empresas intervenientes – e também para o ambiente e para as populações –, uma vez que permite, em muitos casos, gerar economias de escala e onde é possível a um estabelecimento industrial proceder à utilização, no seu processo produtivo, dos subprodutos de uma outra indústria, como matérias-primas. As empresas poupam ainda nos valores inerentes à eliminação de resíduos, que são nos dias de hoje cada vez mais elevados, para as empresas que não encontram soluções de valorização ou utilização dos mesmos.

Os ecossistemas industriais assumem-se, pelo exposto, como a melhor opção, tanto para os industriais como para o meio ambiente e, bem assim, para as próprias populações.<sup>136</sup> Daí o forte aplauso que merece a continuação da aposta nas antigas ALE – agora rebatizadas como ZER e um pouco mais desenvolvidas, conforme já descrito –, em

---

<sup>134</sup> Estabelece-se um canal de comunicação entre as empresas, habitualmente processado através da internet – razão pela qual poderemos atribuir a esta categoria a denominação de «ecoparque industrial virtual».

<sup>135</sup> Ou «rede ecoindustrial».

<sup>136</sup> Como vantagens da associação de indústrias poder-se-á evidenciar a poupança de espaço nos aterros, a prevenção ou redução de impactes provocados pelas emissões e poupança de recursos, em especial as matérias-primas que são preservadas.

especial no que diz respeito à grande quantidade de substâncias ou objetos que teriam de ser eliminados como resíduos e que podem passar a ser valorizados.<sup>137</sup>

Está, no fundo, em causa encontrar os instrumentos e técnicas tendentes a permitir uma mais cuidada gestão ambiental das instalações industriais, baseada numa produção limpa e numa eficiente prevenção da poluição<sup>138</sup>, aliada a uma precisa avaliação do ciclo de vida sustentável das substâncias utilizadas nos processos industriais.<sup>139</sup>

Com as ZER, procura-se atingir a meta da concretização dos ecoparques industriais e a partilha de recursos<sup>140</sup> que, no entendimento de Maria Alexandra ARAGÃO podem consistir «verdadeiras tramas empresariais promotoras de vantajosas sinergias ecológicas e económicas»<sup>141</sup>, que são, na verdade, a concretização na atividade industrial do objetivo ideológico da definição de desenvolvimento sustentável.

## 5. Impactes da aplicação do SIR

Numa época em que Portugal procurou ultrapassar um ambiente de grave crise económica, tendo vivido sob um programa de assistência económica e financeira, dependente de apoio externo, poderia afigurar-se mais útil procurar não debater ou relegar para segundo plano as questões relacionadas com a proteção dos valores ambientais, na intenção facilitar, a todo o custo, a iniciativa económica e, com ela, os seus consequentes efeitos nocivos no meio natural e social. Todavia, é exatamente com o objetivo de evitar as vulgares afirmações de que o ambiente não pode constituir-se como obstáculo ao

---

<sup>137</sup> Sobre as simbioses industriais e em Português, cfr. Paulo Cadete FERRÃO, *Ecologia Industrial – princípios e ferramentas*, IST Press, Lisboa, 2009, págs. 365 e segs.

<sup>138</sup> Esta preocupação tem assumido uma dimensão tal no âmbito da ecologia industrial que, nos dias de hoje, os investigadores têm vindo a estudar formas de identificação das propriedades de máxima sustentabilidade dos materiais através de sistemas de inteligência computacional – cfr. Tatiana TAMBOURATZIS, Dimitris KARALEKAS e Nikolaos MOUSTAKAS, *A Methodological Study for Optimizing Material Selection in Sustainable Product Design*, in *Journal of Industrial Ecology*, Yale University, 2013, Vol. 18, Nr. 4, págs. 508-516.

<sup>139</sup> Neste sentido, a propósito da produção de tabaco, Nasrin KHALILI, David EHRlich e Khaldoun DIA-EDDINE, *A qualitative multi-criteria decision making tool for sustainable waste management*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, 2013, Vol. 8, No.1/2, págs. 114-134.

<sup>140</sup> Sobre os ecoparques industriais e a partilha de recursos, cfr. Janet EILERING e Walter VERMEULEN, *Eco-industrial parks: toward industrial symbiosis and utility sharing in practise*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, 2004, Vol. 1, No. 1/2/3, págs. 245-270.

<sup>141</sup> *O princípio do nível elevando de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*, Almedina, Coimbra, 2006, pág. 399.

desenvolvimento – ou como «custo de contexto» -, que decidimos enveredar por este caminho no estudo do SIR numa perspetiva de direito ambiental. Na esteira dos ensinamentos de Klaus BOSSELMAN, deveremos reconhecer que “*os seres humanos precisam de usar recursos naturais, mas também dependem completamente do ambiente natural*”<sup>142</sup>. E do ambiente natural dependerá a sobrevivência de toda a humanidade e seres vivos à face da Terra. Como tal, as limitações ao aproveitamento dos recursos serão sempre uma realidade necessária e essencial num percurso de desenvolvimento económico.

O problema é que, como Gomes CANOTILHO recorda na sua “*Metodologia Fuzzy*” e “*Camaleões normativos*” na problemática atual dos direitos económicos, sociais e culturais, os direitos «custam dinheiro, custa muito dinheiro».<sup>143</sup> Na verdade, para os operadores económicos que pretendam instalar as respetivas unidades industriais num determinado local, os instrumentos burocráticos associados aos procedimentos de licenciamento apresentam-se como pesados desincentivos – mais uma vez, os «custos de contexto».

Neste sentido, e muito por imposição do acervo europeu, o ordenamento jurídico nacional tem vindo a implementar medidas de simplificação, de que são últimos exemplos o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho (que poderíamos designar diploma «Serviços», uma vez que transpôs para o direito nacional a Diretiva n.º 2006/123/CE), o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, que aprovou o LZ, e por fim, o SIR.

Chegados a este ponto, cumprirá recordar, portanto, a concretização no diploma que nos propusemos estudar dos princípios de movimento europeu de simplificação, através das seguintes medidas:

- a) A implementação de plataforma eletrónica (desmaterialização) – artigo 6.º;
- b) A previsão de condições técnicas e licenças padronizadas – artigos 8.º e 26.º;
- c) A obrigação de informação de apoio ao cumprimento das formalidades legais – artigo 9.º;

---

<sup>142</sup> *Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade*, in *Revista CEDOUA*, n.º 21 – Ano XI – 1.08, 2008, pág. 38.

<sup>143</sup> In *Estudos sobre direitos fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra, 2008, pág. 106.

- d) A exigência de uma linguagem simples e clara (simplificação «de contexto») – artigo 9.º, n.º 1;
- e) A previsão de prazos mais curtos (aceleração de procedimentos) – artigo 10.º, n.º 5;
- f) A previsão de deferimento tácito (aceleração de procedimentos) – artigo 16.º;
- g) A articulação entre regimes – artigos 17.º, 18.º e 19.º;
- h) A previsão de conferências com as entidades intervenientes (aceleração de procedimentos) – artigo 22.º;
- i) A possibilidade de procedimentos simultâneos (aceleração de procedimentos) – artigo 26.º, n.º 4;
- j) A existência de procedimentos de merca comunicação prévia – artigo 33.º (simplificação burocrática).<sup>144</sup>

Reconhece-se, definitivamente, a premência de proceder, nos procedimentos administrativos, à respetiva desburocratização, eliminando-se encargos desnecessários numa base de promoção da eficiência das próprias atribuições da Administração. Espera-se, porém, que mediante aplicação eficaz do regime jurídico do SIR sejam garantidos os princípios da legalidade, da transparência nos procedimentos, da utilidade e, por fim, da igualdade.

Não obstante, deve chamar-se a atenção para o regime do artigo 16.º do SIR consagra a possibilidade de se presumir que as entidades competentes se pronunciaram em sentido favorável à pretensão do requerente, na ausência de parecer expresso da entidade pública consultada. No caso de silêncio da entidade coordenadora - e desde que não se verifique nenhuma das causas de indeferimento previstas – a, «*considera-se tacitamente deferida a pretensão do particular, sem necessidade de qualquer ulterior ato de entidade*

---

<sup>144</sup> Outro exemplo de simplificação burocrática representa a previsão das normas do n.º 2 do artigo 59.º do SIR e do n.º 6 do artigo 1.º do RJAIA, que estabelecem a isenção de AIA das indústrias localizadas em ZER, desde que o EIA tenha incluído os requisitos necessários ao estabelecimento em apreço. Questão que ainda merece experiência prática, considerando as características específicas de cada projeto.

*administrativa ou de autoridade judicial*», chegando a prever-se que a que a plataforma notifique automaticamente o interessado, nos termos do n.º 4 do artigo 16.º.

Mas nos regimes jurídicos que assumam objetivos ambientais e que regulem atividades que envolvam impactes ambientais, não poderá, de forma alguma, aceitar-se atos tácitos. Isto porque se qualifica como impossível presumir que um determinado projeto de atividade industrial seja inofensivo para o meio ambiente e para as populações em redor. Não poderá, por isso, permitir-se que um industrial remova obstáculos administrativos a atividades condicionadas, pendentes de autorizações, com o único e exclusivo fundamento de que a Administração não praticou o ato a tempo.

Há, de facto, que reconhecer a relevância e a premência na legislação nacional de agilizar e simplificar determinados procedimentos, com o objetivo de que a economia nacional não perca investidores. Contudo, será essencial garantir uma efetiva apreciação dos projetos apresentados à Administração, de molde a assegurar que todas as condições legais e regulamentares para o bom funcionamento da atividade são asseguradas, promovendo o princípio do desenvolvimento sustentável.<sup>145</sup>

Assume-se, assim, como essencial garantir, no movimento de simplificação administrativa, que as boas intenções do legislador não acarretem riscos de agravamento dos impactes ambientais, uma vez que os industriais, ao sentirem uma atitude de maior despreocupação da parte da Administração, podem acabar por perder o necessário dever de responsabilidade social que o SIR exige e descurar nas preocupações respeitantes à proteção dos valores ambientais, incorrendo-se num efetivo «retrocesso ambiental».<sup>146</sup>

Em todo o caso, o SIR prevê mecanismos que podem permitir controlar os riscos ambientais associados à simplificação dos procedimentos, funcionando como uma espécie de compensação do movimento de simplificação, e que consistem nos seguintes:

---

<sup>145</sup> Sobre o deferimento tácito, cfr. Ac. TJUE (terceira secção) 14 de junho de 2001: «*as autoridades nacionais são, por conseguinte, obrigadas, nos termos de cada uma destas diretiva, a examinar, caso a caso, todos os pedidos de autorização apresentados*». O referido acórdão foi anotado por José Eduardo Figueiredo DIAS em *O deferimento tácito da DIA – mais um repto à alteração do regime vigente*, in *Revista CEDOUA* – n.º 8 – Ano IV – 2.01, Coimbra, 2001, págs. 72 e segs.

<sup>146</sup> A este respeito, cfr. Alexandra ARAGÃO, *Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, vol. IV, *Stydia Ivridica* 105, *Ad Honorem* – 6, págs. 43-90.

- a) Monitorização – artigo 50.º, n.º 2, alínea e);
- b) Seguro de responsabilidade civil – artigo 4.º;
- c) Vistorias – artigos 52.º, 35.º (prévias), 36.º (conformidade) e 37.º (reexame);
- d) Medidas cautelares – artigo 72.º;
- e) Corte de energia perante oposição às medidas – artigo 73.º; e
- f) Coimas – artigo 75.º.

A este propósito, e como ficou esclarecido *supra*, cumprirá sublinhar que as sanções agora previstas no artigo 75.º do SIR acabam por fundamentar as alterações efetuadas aos procedimentos de controlo prévio, que procuraram agilizar e simplificar o regime, transferindo-se o peso da responsabilidade do Estado para o próprio industrial que, numa fase posterior, deverá garantir que a atividade económica cumpre todas as normas e regulamentos vigentes.

## CONCLUSÕES

Perante todas as problemáticas atrás expostas, verifica-se que o SIR nasceu no ordenamento jurídico português com o intuito de, perante uma grave crise económica, servir de pilar legislativo fundamental para uma viragem histórica na economia nacional. Consiste, pois, num de vários diplomas que os últimos Governos têm vindo a fazer aprovar, de molde a procurar simplificar e agilizar os regimes de licenciamento, que habitualmente se apresentam, do ponto de vista dos investidores, como alegados «custos de contexto» e não meros procedimentos de controlo prévio das condições dos estabelecimentos a instalar.

No sentido de partir em busca de uma resposta afirmativa e que consubstanciasse uma mudança de paradigma nos regimes de licenciamento das atividades económicas, designadamente no setor industrial, o legislador procurou adaptar o antigo REAI – agora SIR – às novidades trazidas pela Diretiva Serviços, como um balcão único eletrónico, enquanto único ponto de contacto entre os cidadãos/investidores e a Administração Pública. Transformou, assim, os procedimentos de controlo em autorização prévia individualizada ou padronizada, comunicação prévia com prazo e mera comunicação prévia. Reduziram-se os prazos, reforçou-se a participação de entidades acreditadas no sistema e procurou proceder-se a uma maior articulação com os regimes conexos, bem como entre as diferentes entidades que intervêm nos procedimentos.

Uma das novidades que vale a pena enfatizar consiste na transformação das antigas ALE em Zonas Empresariais Responsáveis (ZER), com o objetivo de procurar deslocalizar empresas para estas áreas dedicadas à atividade industrial e comercial, numa lógica de favorecer a ecologia industrial e as simbioses entre diferentes estabelecimentos em funcionamento. Prevê-se que as empresas que pretendam fixar-se em ZER fiquem, dentro

do possível, isentas de procedimento de AIA, no caso de a DIA emitida para aquela ZER já prever esse projeto.<sup>147</sup>

Entretanto, os valores do regime sancionatório a aplicar aos industriais que violem as disposições do SIR sofreram um aumento significativo, pelo que se verifica que houve, realmente, uma transferência da responsabilidade do Estado – enquanto entidade que efetuava o controlo *ab initio* – para o próprio operador industrial<sup>148</sup> que, no caso de incumprir as obrigações que lhe são determinadas pelo regime, sofrerá a aplicação de pesadas sanções.

Porém, o SIR peca por prever, em algumas disposições, a figura do deferimento tácito. E este «ato administrativo fictício», como atrás o denominámos, não poderá, de forma alguma, ser aceite quando as matérias em apreço se prendem com segurança de pessoas e proteção dos valores ambientais. Aliás, como vimos *supra*, este é também o entendimento do próprio TJUE, no caso em que condenou o Reino da Bélgica em matéria de deferimento tácito previsto no regime de AIA.

Deste modo, cumpre recordar que um qualquer projeto que seja submetido a licenciamento ou autorização, perante uma autoridade pública, pretenderá, na maioria dos casos, exercer um direito de iniciativa económica, consagrado no n.º 1 do artigo 61.º da CRP. Noutros casos, em especial aqueles em que os promotores são entidades públicas ou detidas pelo Estado, os projetos são considerados necessários por razões de bem-estar das populações, saúde pública ou outros motivos considerados de relevante interesse público.

Em causa estará, assim, um exercício por parte dos intervenientes no procedimento, em especial das entidades coordenadoras, que a doutrina – designadamente Jacqueline MORAND-DEVILLER<sup>149</sup> – tem vindo a caracterizar como «conciliação» (ou reconciliação) entre o ambiente e o desenvolvimento<sup>150</sup>. Na esteira deste entendimento, verifica-se que foi bastante comum, num passado recente, contrapor a proteção do ambiente (um «luxo»

---

<sup>147</sup> Esta é uma matéria que ainda carece verificação prática, uma vez que é difícil imaginar que um industrial que se queira fixar numa ZER admita conformar-se com um projeto exatamente idêntico àquele que foi previsto em sede de procedimento de AIA.

<sup>148</sup> E também para o «Estado-fiscalizador» – em oposição ao «Estado-controlador».

<sup>149</sup> cfr. *Le droit de l'environnement*, PUF, 6ème ed., coll. Que sais-je?, Paris, 2003, págs. 4 e segs.

<sup>150</sup> Daí a relevância em ponderar a introdução, em próximos regimes que procedam à articulação entre temáticas ambientais e económicas, da possível integração de procedimentos – mencionada *supra* –, desde que tal permita uma avaliação completa e exaustiva dos valores a proteger.

considerado por muitos como apenas reservado aos países ricos) ao impulso ao desenvolvimento (que seria uma necessidade vital dos chamados países do terceiro mundo e justificaria quaisquer tipos de atentados ao meio ambiente e à sustentabilidade dos recursos naturais). Ora, nos dias de hoje, grande parte dos próprios estados em vias de desenvolvimento tem vindo a implementar e promover medidas de proteção dos valores naturais, em conjunto com as políticas de aproveitamento das capacidades produtivas dos territórios.

A dúvida que se coloca, perante o até agora exposto, é a de saber em que medida deverá ser efetuada a ponderação entre a proteção ambiental e a promoção do aproveitamento dos recursos a favor das populações e do desenvolvimento económico. Em rigor, estarão em causa dois momentos a ponderar: a garantia de um ambiente fruível e de qualidade para as gerações futuras ou o bem-estar e a subsistência (por vezes, a sobrevivência) das gerações presentes – um conflito que redundando no próprio conceito de sustentabilidade<sup>151</sup>.

Está, pois, no centro da discussão o princípio do aproveitamento racional dos recursos naturais<sup>152</sup>. Princípio este enunciado na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 66.º da CRP, que consagra a salvaguarda da capacidade de renovação dos recursos «(...) e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações».<sup>153</sup> O referido princípio prossegue ativamente o objetivo da prevenção, veiculando a gestão de recursos essenciais à vida humana, sem que para tal seja necessário condenar a humanidade a um estado de retrocesso económico ou tecnológico, mas respeitando a fragilidade da terra e a tendencial finitude dos seus recursos<sup>154</sup>.

Porém, cientes deste princípio, importa enfatizar a relevância da necessidade em encontrar soluções para seguir um caminho que permita uma coerente ponderação entre a

---

<sup>151</sup> Em tema de sustentabilidade, propõe-se a leitura de GOMES CANOTILHO, *O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional*, in Revista de Estudos Politécnicos, 2010, vol. VIII, n.º 13, págs. 7 a 18.

<sup>152</sup> A este respeito, veja-se o ponto 10 da *World Charter for Nature*, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/37/7, de 28 de outubro de 1982.

<sup>153</sup> Sobre a importância do ambiente na CRP, cfr. Carla Amado GOMES, *O Ambiente na Constituição: errância e simbolismo*, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, II, AAFDL, Lisboa, 2008, págs. 23 e segs.

<sup>154</sup> Cfr. Carla Amado GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 2.ª edição, AAFDL, Lisboa, 2014, págs. 92 e segs.

proteção ambiental, os valores sociais e a iniciativa económica, promovendo um espírito que Maria da Glória GARCIA intitula de “*amizade a um desenvolvimento com futuro*”.<sup>155</sup>

Numa perspetiva que procura encontrar um caminho de melhores opções para o desenvolvimento sustentável, só poderá concluir-se que não apenas os valores ambientais e valores sociais, mas também os económicos, deverão caminhar em paralelo e, sempre que possível, articulados e coordenados. Sobre qual dos valores prevalece, não se nos parece subsistir qualquer dúvida: os valores ambientais, admitindo que o elemento humano se encontra incluído nesta vertente. E exatamente pelas mesmas razões que deverão ser invocadas para a proibição do retrocesso ambiental, ou seja, a precaução ecológica e a justiça intergeracional.<sup>156</sup>

Em suma, na esteira de Daniel A. FARBER<sup>157</sup> e aglutinando as temáticas em estudo, encontramos-nos em condições de poder concluir que as alterações no consumo de bens e energia, sustentadas em melhorias em diferentes níveis, como o desenho urbano e nas infraestruturas de transportes<sup>158</sup>, afiguram-se como as opções essenciais no sentido de contribuir para uma redução significativa do uso de energia e dos impactes e dos próprios danos ambientais. Com a legislação que a sociedade tem atualmente ao seu dispor, torna-se possível criar as condições para promover as mudanças necessárias.

Passo a passo, estas mudanças concretizar-se-ão, não só numa garantia de que a satisfação das necessidades atuais das populações não afetarão as ambições das gerações futuras, mas também na certeza de que será alcançada uma efetiva melhoria da qualidade de vida dos cidadãos presentes no território. E os próprios operadores industriais, enquanto representantes de um setor extremamente relevante em qualquer economia (e também na portuguesa), têm necessariamente de contribuir para este esforço comum, a que todos os agentes económicos – mas também entidades estaduais, associativas e cidadãos – são convocados, de participar na construção da sustentabilidade.

---

<sup>155</sup> Cfr. *O lugar do direito na proteção do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, págs. 244 e segs.

<sup>156</sup> Alexandra ARAGÃO, *Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação...*, pág. 78.

<sup>157</sup> Cfr. *Law, Sustainability, and the Pursuit of Happiness*, Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series, 2011, págs. 31-60.

<sup>158</sup> Acrescente-se ainda, à luz da presente apreciação respeitante à atividade industrial, as opções de planeamento – como a criação de ecoparques industriais (ou ZER) –, o cumprimento das obrigações em sede de proteção dos valores ambientais e a implementação dos princípios da ecoeficiência e daecoinovação.

Na verdade, valerá a pena recordar que o autor norte-americano Charles KREBS<sup>159</sup> procurou demonstrar que, após todos estes anos de história da humanidade, a visão do mundo baseada na economia deveria dar lugar a uma perspetiva ecológica do planeta. E embora tal matéria seja suscetível de dar aso a inúmeras discussões, que poderão abranger diversos temas e subtemas, acabando por confluír em milhões casos concretos e ponderações assaz díspares, é possível concluir que, cada vez mais, as preocupações dos agentes económicos com a preservação dos recursos naturais e a sua utilização eficiente aumentam. E esta preocupação reflete também a resposta que é dada pelos próprios consumidores quando comparam os diferentes produtos que lhes são colocados num determinado ponto de venda.

Será, por isso, bastante provável que, dependendo da educação e sensibilidade de cada indivíduo, o facto de certo produto ter sido elaborado e manufaturado através de um processo menos poluente, mais eficiente e, portanto, mais sustentável influencie a escolha do consumidor. Este representa, pois, um dos motivos pelos quais a ecologia industrial, tal como descrita anteriormente, poderá ser vista como um modelo ecológico e sustentável a ser seguido pelas empresas<sup>160</sup> e (porque não?) a ser seguido também pelo legislador.

Face a tudo o acima expandido, torna-se possível verificar que, através da elaboração e aplicação da legislação adequada<sup>161</sup> – associada às demais fontes do direito em geral –, bem como da implementação de políticas promotoras de um crescimento económico baseado numa valorização e proteção dos recursos naturais, encontrar-se-á delineado o caminho para que a sustentabilidade da economia, da sociedade e do ambiente possa avançar de mãos dadas com os objetivos de prossecução da felicidade humana<sup>162</sup> – tanto das gerações presentes como dos nossos filhos, dos nossos netos e dos que se seguirão.

---

<sup>159</sup> *The Ecological World View*, University of California Press, Berkeley, 2008, págs. xvii e segs.

<sup>160</sup> Neste sentido, Paul NIEUWENHUIS e Catrin LAMMGÅRD, *Industrial ecology as an ecological model for business: diversity and firm survival*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, Vol. 8, No. 3, 2013, págs. 189-204.

<sup>161</sup> A este propósito, leia-se Chad J. MCGUIRE, *Environmental Law from the Policy Perspective: Understanding How Legal Frameworks Influence Environmental Problem Solving*, CRC Press, Nova Iorque, 2014, págs. 205-306.

<sup>162</sup> Sobre a prossecução da felicidade, cfr. na «*Declaração da Independência dos Estados Unidos da América*»: «*We hold these truths to be sacred & undeniable; that all men are created equal & independent, that from that equal creation they derive rights inherent & inalienable, among which are the preservation of life, & liberty, & the pursuit of happiness; (...)*». A este título, recorde-se o n.º 1 do artigo 66.º da CRP, que consagra o direito «*(...) a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (...)*».

## BIBLIOGRAFIA

### I – JURISPRUDÊNCIA

#### *Tribunal de Justiça da União Europeia:*

Acórdão do Tribunal de Justiça, 9 de julho de 1992, processo C-2/90 (Comissão/Bélgica);

Acórdão do Tribunal de Justiça (terceira secção), 14 de junho de 2001, processo C-230/00 (Comissão/Bélgica);

Acórdão do Tribunal de Justiça (quinta secção), 13 de fevereiro de 2003, processo n.º C-228/00 (Comissão/Alemanha);

#### *Supremo Tribunal Administrativo:*

Ac. do STA, de 19 de maio de 2005, processo n.º 048346;

#### *Tribunal Central Administrativo:*

Ac. do TCA Norte, de 22 de fevereiro de 2013, Processo n.º 00242/05.2bemdl;

### II – ARTIGOS E MONOGRAFIAS

AA. VV, *Letter of intent to the European Commission and the European central bank, in staff country reports - Portugal: fifth review under the extended arrangement and request for waivers of applicability and nonobservance of end-September performance criteria – Staff Report; Press release on the executive board discussion; and statement by the executive director for Portugal*, International Monetary Fund, 2012;

AGUIAR, Álvaro; MARTINS, Manuel M. F., *O Crescimento da Produtividade da Indústria Portuguesa no Século XX*, Investigação – Trabalhos em curso – n.º 145, CEMPRE – Centros de Estudos Macroeconómicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto, maio 2004;

ALFONSO, Luciano Parejo, *El silencio administrativo, especialmente el de sentido estimatorio, como aporía. Apuntes de una posible vía de superación*, in *El Silencio en la Actividad de la Administración Pública*, Tirant lo Blanch, 2011;

ALVES, Luís, *O Regime Jurídico do «Licenciamento Zero»: os desafios substantivos, procedimentais, contraordenacionais, e contenciosos das atividades económicas*, Almedina, Coimbra, 2012;

ANTUNES, Tiago, *Como REAgIr ao REAI – Reflexões esparsas em torno do nível regime de exercício da atividade industrial*, in *O que há de novo no direito do ambiente?*, atas das jornadas de direito do ambiente, AAFDL, Lisboa, 2009;

ARAGÃO, Alexandra, *A natureza não tem preço... mas devia. – o dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas*, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, vol. IV, Coimbra editora, 2012;

ARAGÃO, Alexandra, *Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, vol. IV, *Stvdia Ivridica* 105, Ad Honorem – 6, 2012;

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *O princípio do nível elevando de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*, Almedina, Coimbra, 2006;

ARAGÃO, Alexandra, *Os resíduos e a sua gestão internacional*, in *O Direito e a Cooperação Ibérica*, II Ciclo de Conferências, Iberografias 7, Campo das Letras, 2006;

ARAGÃO, Maria Alexandra; DIAS, José Eduardo Figueiredo, BARRADAS, Maria Ana, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos*, in *Revista CEDOUA*, n.º 5 – Ano III – 1.00, Coimbra, 2000;

ARAGÃO, Maria Alexandra; DIAS, José Eduardo Figueiredo; BARRADAS, Maria Ana, *Presente e Futuro da AIA em Portugal: notas sobre uma “reforma anunciada”*, in *Revista CEDOUA*, n.º 2 – Ano I – 2.98, Coimbra, 1998;

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *O princípio do poluidor pagador – Pedra angular na política comunitária do ambiente*, *Stvdia Ivridica*, 23, Coimbra editora, Coimbra, 1997;

ARNOLD, Craig Anthony; GUNDERSON, Lance H., *Adaptive law*, in *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press, Nova Iorque, 2014;

BATTEN, David F., *Fostering industrial symbiosis with agent-based simulation and participatory modeling*, in *Journal of Industrial Ecology*, volume 13, issue 2, 2009;

BELL, Stuart; MCGILLIVRAY, Donald, *Environmental Law*, Oxford, 2006;

BILLEN, Gilles; TOUSSAINT, Francine; PEETERS, Philippe; SAPIR, Marc; STEENHOUT, Anne; VANDERBORGHT, Jean-Pierre, *L'écosystème Belgique. Essai d'écologie industrielle*, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique, Bruxelas, 1983 ;

BOSSELMAN, Claus, *Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade*, in *Revista CEDOUA*, n.º 21 – Ano XI – 1.08, Coimbra;

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional*, in *Revista de Estudos Politécnicos*, 2010, vol VIII, n.º 13;
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, “*Metodologia Fuzzy*” e “*Camaleões normativos*” na problemática atual dos direitos económicos, sociais e culturais, in *Estudos sobre direitos fundamentais*, 2.ª edição, Coimbra, 2008;
- CASPAR, Johannes, *Der Fiktiver Verwaltungsakt – Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Instituts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 125, 2000;
- COSTA, Adalberto, *Licenciamento Industrial – Novo regime jurídico*, Almedina, Coimbra, 2004;
- CUISIN, Michel, *O que é a ecologia?*, Horizonte Universitário, 2.ª edição, 1981;
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, *O deferimento tácito da DIA – mais um repto à alteração do regime vigente*, in *Revista CEDOUA – n.º 8 – Ano IV – 2.01*, 2001;
- EILERING, Janet; VERMEULEN, Walter, *Eco-industrial parks: toward industrial symbiosis and utility sharing in practise*, in *Progres in Industrial Ecology – An International Journal*, 2004, Vol. 1, No. 1/2/3, págs;
- FARBER, Daniel A., *Law, Sustainability, and the Pursuit of Happiness*, Berkeley Program in Law & Economics, Working Paper Series, 2011;
- FERRÃO, Paulo Cadete, *Ecologia Industrial – princípios e ferramentas*, IST Press, Lisboa, 2009;
- FROSC, Robert Alan; GALLOPOULOS, Nicholas E., *Strategies for manufacturing*, in *Scientific American*, 261;
- GARCIA, Maria da Glória, *O lugar do direito na proteção do ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007;
- GIBBS, David *Industrial symbiosis and eco-industrial development: An introduction*, in *Geography Compass*, 2/4, 2008;
- GOMES, Carla Amado, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 2.ª edição, AAFDL, Lisboa, 2014;
- GOMES, Carla Amado, *O Ambiente na Constituição: errância e simbolismo*, in *Textos dispersos de Direito do Ambiente (e matérias relacionadas)*, II, AAFDL, Lisboa, 2008;
- HOLLING, Crawford Stanley, *Resilience and stability of ecological systems*, in *Annual Review of Ecology and Systematics* 4, 1973;
- JEGOUZO, Yves, *L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes*, in *Actualité Juridique – Droit Administratif*, 2005/38;

- KHALILI, Nasrin; EHRLICH, David; DIA-EDDINE, Khaldoun, *A qualitative multi-criteria decision making tool for sustainable waste management*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, 2013, Vol. 8, No.1/2;
- KISS, Alexandre, *Direito Internacional do Ambiente*, in *Direito do Ambiente*, INA, 1994;
- KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah, *International Environmental Law*, UNEP, Ardsley, Nova Iorque, 2004;
- KORHONEN, Jouni, *Theory of industrial ecology*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, 2004, Vol. 1, No.1/2/3;
- KREBS, Charles, *The Ecological World View*, University of California Press, Berkeley, 2008;
- MARQUES, Maria Manuel Leitão; OLIVEIRA, Fernanda Paula; GUEDES, Ana Cláudia; RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema da Indústria Responsável – Comentário ao novo regime de acesso à atividade industrial*, Almedina, Coimbra, 2014;
- MCGUIRE, Chad J., *Environmental Law from the Policy Perspective: Understanding How Legal frameworks Influence Environmental Problem Solving*, CRC Press, Nova Iorque, 2014;
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline *Le droit de l'environnement*, PUF, 6ème ed., coll. Que sais-je?, Paris, 2003;
- NEYRET, Laurent; MARTIN, Gilles J., *Nomenclature des préjudices environnementaux*, L.G.D.J, 2012;
- NIEUWENHUIS, Paul; LAMMGÅRD, Catrin, *Industrial ecology as an ecological model for business: diversity and firm survival*, in *Progress in Industrial Ecology – An International Journal*, Vol. 8, No. 3, 2013;
- OST, François, *A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito*, Instituto Piaget, 1995;
- PÉREZ, José Ignacio Morillo-Velarde, *Los Actos Presuntos*, Marcial Pons, Madrid, 1995;
- REMOND-GOUILLOUD, Martine, *Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement*, PUF, 1989;
- ROCHA, Mário de Melo, *A avaliação de impacto ambiental como princípio do Direito do Ambiente nos quadros internacional e europeu*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2000;
- SÁ, Sofia, *O regime das emissões industriais – reflexos no procedimento administrativo da legislação nacional do ambiente*, in *Revista CEDOUA*, n.º 33 – Ano XVII – 1.14, Coimbra, 2014;

SALSA, Claudia Pasqualini, *Diritto Ambientale – Principi, norme, giurisprudenza*, VIII edizione, Maggioli, 2005;

STELKENS, Paul; BONK, Heinz Joachim; SACHS, Michael, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7.<sup>a</sup> edição, C.H.Beck, Munique, 2008;

TAMBOURATZIS, Tatiana; KARALEKAS, Dimitris; MOUSTAKAS, Nikolaos, *A Methodological Study for Optimizing Material Selection in Sustainable Product Design*, in *Journal of Industrial Ecology*, Yale University, 2013, Vol. 18, Nr. 4;

WATANABE, Chihiro, *Industrial-ecology: introduction of ecology into industrial policy*, Ministry of International Trade and Industry (MITI), Tóquio, 1972;

WINTER, Georg, *Business and the environment: a handbook of industrial ecology*, McGraw-Hill, Hamburgo, 1988.

### III – SÍTIOS DA INTERNET (por ordem de citação)

1. Relatório do Compromisso para o Crescimento Verde, Governo de Portugal: <http://www.portugal.gov.pt/media/1535213/20140915%20maote%20compromisso%20crescimento%20verde.pdf>;
2. Coligação para o Crescimento Verde – Missão e Objetivos, Governo de Portugal: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente-ordenamento-do-territorio-e-energia/documentos-oficiais/20140204-maote-crescimento-verde.aspx>;
3. *Industrial Policy, Enterprise and Industry, European Commission*: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm);
4. Uma Europa eficiente em termos de recursos — Iniciativa emblemática da estratégia Europa 2020, Comissão Europeia: [http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_pt.htm);
5. Triângulo do Conhecimento e Inovação, Comissão Europeia: [http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/knowledge-innovation-triangle\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/knowledge-innovation-triangle_pt.htm);
6. *Eco-innovation Action Plan, European Commission*: [http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm);
7. Portugal – Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf);
8. *SPOCS (Simple Procedures Online for Cross- Border Services)*: <http://www.eu-spocs.eu/>;

9. *The Carbon Footprint of Email Spam Report*, McAfee, Inc. and ICF: [http://img.en25.com/web/mcafee/carbonfootprint\\_web\\_final2.pdf](http://img.en25.com/web/mcafee/carbonfootprint_web_final2.pdf);
10. Portal de Dados Abertos da União Europeia: <https://open-data.europa.eu/pt/data/>;
11. *Plateforme ouverte des données publiques françaises*: [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr);
12. *Portale DATI.piemonte.it*, Regione Piemonte: [www.dati.piemonte.it](http://www.dati.piemonte.it);
13. *Data.overheid.nl: het opendataportaal van de Nederlandse overheid*: [www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl);
14. *Data.gov.uk – Opening up Government*: <http://data.gov.uk/>;
15. Portal Dados.gov – Agência para a Modernização Administrativa, I.P.: <http://dados.gov.pt>;
16. Portal iGeo.pt – Informação Geográfica, Direção-Geral do Território: [www.igeo.pt](http://www.igeo.pt);
17. Documentos de Referência - Entidades Acreditadas no Domínio do Ambiente: <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=868>
18. Consumption of Energy, European Commission / Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/consumption\\_of\\_ener gy](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/consumption_of_energy);
19. Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a aplicação e a eficácia da Diretiva AIA (Diretiva 85/337/CEE, com a redação dada pelas Diretivas 97/11/CE e 2003/35/CE): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0378&from=EN> .