

# Os Acordos Sectoriais como um Instrumento da Política Ambiental

## RESUMO

Uma das notas mais características da Administração dos nossos dias traduz-se na crescente substituição dos actos administrativos por instrumentos consensuais na definição do direito aplicável em concreto às relações jurídico-administrativas, em especial em sectores caracterizados pela grande complexidade e contraposição de interesses públicos e privados, tais como o urbanístico e o ambiental.

Este trabalho tem como objectivo abordar o papel que os contratos podem desempenhar na concretização dos objectivos ambientais, através de uma análise das principais características e dos problemas jurídicos que têm suscitado os contratos ambientais no nosso ordenamento jurídico.

## I. Introdução

### 1. A admissibilidade dos contratos no âmbito das relações jurídico-administrativas

1.1. Tradicionalmente, questionava-se a admissibilidade do contrato — instrumento por natureza consensual, que supõe a igualdade jurídica dos contraentes — no âmbito das relações jurídico-administrativas, caracterizadas como relações que pressupõem que um dos intervenientes (a Administração) se apresente numa posição de autoridade ou de “supra-ordenação” em relação ao outro. Por razões que não cabe, neste momento, desenvolver, o modelo de Administração autoritária, centrada integralmente em formas de actuação unilateral (em especial no acto administrativo) foi progressivamente cedendo terreno perante as novas exigências do mundo jurídico-administrativo, assentes em matrizes caracterizadas pelo consenso, concertação, contratualização e informalidade. Ultrapassado o tradicional cepticismo e a resistência em relação ao contrato, este começou a ser encarado como um instrumento normal e fundamental da actuação da Administração, sobretudo naqueles domínios em que a colaboração ou associação dos particulares oferece maiores possibilidades de alcançar e otimizar os fins da Administração do que a utilização da via unilateral.

A crescente intervenção da Administração, no sentido de uma regulação da actividade dos particulares cada vez mais exigente e complexa, associada ao incremento da relevância que assume para o interesse geral a actividade dos particulares, são algumas das razões que propiciam a celebração de contratos.

1.2. Nos últimos anos, tem-se verificado que, no espaço europeu continental, a Administração celebra com mais frequência contratos com os particulares, incluindo no âmbito da actividade tipicamente administrativa, ou seja, no exercício dos seus poderes de autoridade. Temos, assim, a Administração a poder concertar e negociar com os particulares, através de contrato, a produção de efeitos jurídicos que tradicionalmente lhe era exigido que alcançasse pela via do acto administrativo<sup>1</sup>.

O contrato tem-se consolidado como instrumento privilegiado da acção administrativa essencialmente em novos sectores caracterizados pela grande complexidade e contraposição de interesses públicos e privados, tais como o urbanístico, ambiental e da concorrência<sup>2</sup>.

Com frequência, projectos ou o exercício de determinadas actividades encontram-se sujeitas à intervenção de autoridades diferentes que aplicam normas distintas que tutelam interesses públicos próprios, diversos e até por vezes conflitantes entre si.

A colaboração dos particulares em projectos de investimento de interesse público de amplitude considerável exige que a Administração forneça garantias de certeza e de segurança quanto à viabilidade final do projecto. E uma das principais fontes de incerteza reside, precisamente, na obtenção de todas as licenças ou autorizações necessárias, facto que pode tornar o negócio impraticável.

Ora, o contrato, permitindo, desde logo, à Administração outorgar através dele as licenças ou autorizações necessárias ou assumir o compromisso de as emitir no futuro, emerge, aqui, como instrumento idóneo a garantir aos particulares a segurança jurídica reclamada e, à Administração, a concretização do interesse público subjacente aos projectos de investimento.

É, porém, de salientar que a partir do momento em que na legislação de diversos países o contrato se institucionalizou como instrumento alternativo do acto administrativo para o exercício das competências da Administração<sup>3</sup>, a sua utilização se estendeu a quase todos os sectores da actividade administrativa<sup>4</sup>.

1.3. Acontece que, mesmo nas legislações que admitem com grande latitude a figura do contrato com objecto passível de acto, defende-se a existência de esferas de actividade da Administração que escapam ao contrato. Como veremos, trata-se de matérias em relação às quais o acto unilateral constitui o instrumento exclusivo de intervenção, por razões que remontam aos tradicionais preconceitos refractários à contratualização do exercício dos poderes de autoridade da Administração.

Por outro lado, alguns autores tendem também a estabelecer uma estreita correlação entre o grau de discricionariedade de uma decisão e a possibilidade de recurso ao contrato, concluindo que o contrato administrativo com objecto passível de acto administrativo apenas se pode enquadrar no âmbito da discricionariedade administrativa. A maioria propende, porém, a considerar que os contratos administrativos com objecto passível de acto também podem servir para o exercício de um poder vinculado<sup>5</sup>.

1.4. O uso crescente de instrumentos consensuais na definição do direito aplicável em concreto às relações jurídico-administrativas assume várias formas que se caracterizam pela diferente força vinculativa das obrigações assumidas pela Administração. Temos, assim, desde acordos não vinculantes do ponto de vista jurídico, instrumentos consensuais de natureza informal (acordos informais), a contratos sinalagmáticos, mas cuja obrigação assumida é uma obrigação de meios e não de resultado. Constituem exemplo deste tipo, os contratos através dos quais a Administração se compromete a empregar todos os meios ao seu alcance para conseguir que o órgão competente para a prática do acto objecto do contrato o pratique.

Entre os instrumentos convencionais mais vinculativos os autores destacam os contratos substitutivos de actos administrativos, caracterizados pelo facto de os poderes de autoridade da Administração se esgotarem no próprio contrato, sem necessidade de um acto administrativo posterior de cumprimento ou execução do mesmo, e os contratos através dos quais a Administração se obriga a praticar um determinado acto administrativo ou a exercer os seus poderes de autoridade num determinado sentido<sup>7</sup>. Ou, ainda, contratos através dos quais a Administração se compromete a não praticar um determinado acto ou a não exercer os seus poderes de autoridade<sup>7</sup>.

Trata-se de contratos administrativos atípicos, cuja novidade, como vimos, reside no facto de a Administração em vez de alcançar o efeito jurídico pretendido através de um acto, negocia com o particular a produção do mesmo efeito jurídico por meio de um contrato.

Vejamos, então, qual a abertura e condicionantes da legislação portuguesa em relação a este tipo de contratos administrativos.

## **2. Os Contratos com objecto próprio (ou passível) de acto administrativo no ordenamento jurídico português**

2.1. No nosso ordenamento jurídico, o legislador do Código do Procedimento, na senda do essencialmente consagrado na lei de procedimento alemão<sup>8</sup>, recebeu expressamente o princípio da autonomia pública contratual da Administração, entendido como a possibilidade genérica de qualquer entidade administrativa recorrer aos contratos administrativos para realizar as atribuições que estiverem a seu cargo, ainda que o efeito jurídico pretendido não esteja especificamente previsto na lei como podendo ter por fonte um contrato.

Com efeito, passou a dispor o art. 179.º do CPA que “os órgãos administrativos, na prossecução das atribuições da pessoa colectiva em que se integram, podem celebrar contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer”.

Esta disposição, afastando de vez o tradicional princípio da taxatividade ou de um *numerus clausus* de contratos administrativos, elevou o contrato a instrumento normal das condutas jurídico-administrativas, em paralelo com o acto. Em princípio, desde que a natureza dos efeitos jurídicos a produzir não seja incompatível com o tipo de conduta, a Administração escolherá, em regra, livremente, entre acto administrativo e contrato administrativo.

Como já sustentámos anteriormente, deve entender-se que o preceito “consagra o contrato administrativo como figura de utilização geral” pelas entidades administrativas, que além de contratos típicos passaram a poder celebrar quaisquer contratos atípicos, incluindo os contratos com objecto passível de acto administrativo (ou de contrato privado), apenas com as limitações decorrentes da lei ou da natureza das relações a estabelecer.

O legislador enuncia, pois, um duplo critério de exclusão do contrato na produção de efeitos jurídicos alternativamente concretizáveis através do acto administrativo: a lei ou a natureza das relações a estabelecer<sup>9</sup>.

2.2. A liberdade de determinação de efeitos jurídico-administrativos por via contratual sofre limitações, desde logo, naquelas situações que são de considerar obrigatoriamente objecto de acto administrativo e, por conseguinte, insusceptíveis, por natureza, de contrato administrativo.

Na impossibilidade de fornecer um critério abstracto que permita proceder a uma classificação material de sectores da actividade administrativa refractários ao contrato administrativo, os autores convergem

na enumeração matérias que pela sua natureza escapariam à contratualização<sup>10</sup>, tais como a matéria regulamentar, de segurança social, de remunerações, de organização administrativa, sancionatórias, de polícia<sup>11</sup>, bem como as decisões de reclamação ou de recurso<sup>12, 13</sup>.

Consideram-se igualmente excluídas do objecto de um contrato as decisões que pressupõem a emissão de juízos de valor ou de avaliação sobre as pessoas, como acontece com as actuações administrativas de natureza disciplinar ou examinatória. Não seria concebível que a Administração acordasse com o destinatário a aplicação de uma pena disciplinar ou o resultado de um exame.

Excluídos por natureza do âmbito do contrato administrativo estariam também aquelas posições em que só se admite investidura em termos de direito privado, como, por exemplo, uma fiança dada pela Administração em favor de um particular.

Deve considerar-se, porém, que estas exclusões não podem ser encaradas como absolutas, mas como princípios, devendo atender-se às circunstâncias da relação.

Por vezes, a lei veda expressamente a possibilidade de a Administração utilizar o contrato para a produção de efeitos jurídico-administrativos<sup>14</sup>.

A proibição desta forma de regulação resulta em regra implicitamente da lei, quer porque o legislador estabelece um regime procedimental<sup>15</sup> que impõe o emprego de actos administrativos, quer pela convergência de princípios que não são compatíveis com a participação constitutiva do destinatário na decisão de certas matérias<sup>16</sup> — o que leva, afinal, a que os casos de proibição legal se confundam com os da proibição por natureza.

### ***3. Condições de validade do contrato com objecto próprio ou passível de acto administrativo***

Além do exposto, sobre as condições de admissibilidade do contrato, importa ainda fazer algumas considerações sobre os requisitos a que deve considerar-se sujeita a “livre intercambialidade entre acto e contrato administrativo”.

Em primeiro lugar, a Administração tem de fundamentar as razões da sua opção, indicando as características de interesse público envolvidas no contrato e no seu desenvolvimento que a levaram a erigir o contrato administrativo como instrumento de actuação.

Por outro lado, a utilização do contrato nunca pode ser encarada pela Administração como uma “fuga” ou uma via para se subtrair ao cumprimento da lei, ou de violar princípios jurídicos gerais cuja incidência não está dependente da concreta forma jurídica do actuar administrativo. A Administração está obrigada a respeitar relativamente ao contrato os princípios e as normas jurídicas que seriam aplicáveis se a relação jurídica constituída fosse regulada por acto administrativo.

A Administração não pode, por exemplo, a pretexto do contrato, impor ao particular exigências, ónus ou encargos, cuja imposição lhe estaria vedada se a relação fosse regulada por um acto administrativo<sup>17</sup>. Assim como também não pode atribuir ao particular, através de contrato, o que não poderia fazer por meio do acto administrativo<sup>18</sup>. O conteúdo do contrato só pode afastar-se daquelas regras jurídicas que possam qualificar-se como dispositivas e que podem ser expressamente afastadas por assentimento do destinatário.

Há ainda outros limites à liberdade de estipulação: os efeitos específicos do contrato não podem ser incompatíveis com o regime substantivo do tipo de acto e o contrato não pode conter cláusulas que representem uma directa oneração da posição jurídica de terceiros<sup>19</sup> — aos terceiros afectados nos seus direitos pelo contrato deve ser garantido o direito de audiência.

## **II. Considerações gerais sobre a importância dos acordos sectoriais<sup>20</sup> em matéria ambiental**

### **1. Algumas notas de direito comparado**

Nos últimos anos, no espaço europeu<sup>21</sup>, praticamente todos os Estados-membros usaram de uma forma ou de outra a via consensual com vista a alcançar objectivos ambientais.

A Bélgica celebra acordos em matéria de ambiente desde os anos 80. Entre os diversos acordos celebrados destacam-se os relativos à reutilização, valorização e reciclagem de resíduos (resíduos de embalagens e lixo domésticos) supressão progressiva dos CFC (aerossóis, frigoríficos, matérias plásticas) e substituição de substâncias poluentes em produtos tais como baterias.

A Alemanha celebra acordos com a indústria desde 1970. Os principais respeitam à gestão de resíduos (por exemplo, baterias, papel, embalagens, veículos em fim de vida útil), à supressão progressiva de determinadas substâncias (amianto), às descargas de substâncias perigosas para as águas, e às emissões de CO<sub>2</sub>. A maior parte dos acordos celebrados com a indústria não assumem natureza vinculativa, mas existem alguns casos de verdadeiros contratos.

No direito espanhol, os acordos mais importantes respeitam à supressão progressiva dos clorofluorocarbonetos nos aerossóis, na gestão de resíduos, veículos em fim de vida útil e pneus usados. O Decreto Real n.º 484/1995 prevê a possibilidade da celebração de acordos com as associações industriais para o controlo das águas residuais<sup>22</sup>.

A França representa o primeiro Estado-membro a concluir acordos no domínio da protecção do ambiente. O primeiro acordo data de Agosto de 1971 e foi celebrado entre o Ministério do Ambiente e a indústria cimenteira. Os acordos recentes respeitam aos resíduos de embalagens e veículos em fim de vida útil, bem como dezenas de acordos relativos à emissão de CO<sub>2</sub> provenientes dos sectores industriais (fundições, indústria química, indústria do papel, etc.).

O interesse crescente pelos instrumentos consensuais assenta no reconhecimento de que a concretização da política ambiental necessita de meios de acção complementares dos tradicionais baseados numa actuação administrativa unilateral e autoritária.

Os governos deixaram de acreditar que os objectivos nacionais em relação ao meio ambiente possam ser alcançados simplesmente através da regulamentação directa ou do sistema de licenciamento. Por outro lado, a actuação pela via unilateral e coactiva (contra-ordenação e encerramento das unidades industriais poluidoras) nem sempre se revela o melhor método de intervenção, pelos custos económico-sociais<sup>23</sup> elevadíssimos que acarreta.

Reconheceu-se igualmente a importância de uma activa participação dos denominados “sectores alvo” da política ambiental e a existência de uma boa comunicação entre eles e o Governo. O diálogo entre os governos e os “grupos alvo” tem constituído um dos meios mais eficientes para tratar os problemas do meio ambiente. Além do mais, conclui-se que encorajar os agentes poluidores a assumirem as suas responsabilidades em relação ao meio ambiente constitui um passo fundamental para alcançar os objectivos ambientais.

Ora, a utilização de acordos e contratos tem-se revelado como um meio eficiente para propiciar a intercomunicação entre os governos e os sectores em causa e tem desempenhado um papel importante no sentido de levar os empresários e industriais a assumirem as suas responsabilidades em relação ao meio ambiente. Outra importante vantagem dos acordos em matéria de ambiente traduz-se no facto de propiciarem aos industriais maior liberdade para encontrar soluções rentáveis

adaptadas à sua situação específica. Finalmente, é de realçar que os acordos permitem alcançar objectivos ambientais sem os custos económico-sociais que andam associados à via unilateral. Em suma, somos de concluir que a actual importância que assumem os acordos em matéria do ambiente assenta em dois vectores fundamentais: a generalização dos contratos como modo normal da actuação da Administração e a constatação da inoperância dos instrumentos tradicionais de política ambiental.

## **2. Breve caracterização dos acordos sectoriais celebrados no espaço europeu**

Em primeiro lugar, convém esclarecer que os instrumentos consensuais podem assumir natureza e designação diversas. Verifica-se que podem denominar-se por protocolos, códigos de conduta, declarações de intenções, acordos, contratos administrativos, contratos de política ambiental, etc. A heterogeneidade das designações que os acordos assumem pode ser fonte de confusões, pelo que a sua caracterização tem de fundar-se noutros elementos, uma vez que nem sempre existe correspondência entre a designação e a realidade substantiva do acordo.

Assim, distinguem-se vários tipos de acordos conforme:

- As partes envolvidas
- O objecto
- O estatuto do acordo: se têm ou não força vinculativa
- A função que desempenham em relação à legislação existente.

### **2.1. As partes**

Em relação às partes envolvidas, distinguem-se diversos tipos de acordos:

- acordos em que as partes são entidades públicas: governo central e autarquias, normalmente designados por contratos administrativos;
- acordos entre o governo central e organizações representativas de um dado sector industrial;
- acordos entre o governo central e as associações ambientais;
- acordo entre o governo central ou local e os representantes de uma indústria;

### **2.2. O objecto**

O objecto dos acordos pode respeitar aos aspectos ambientais de determinado produto (por exemplo, acordo entre o governo e as associações industriais sobre as substâncias usadas nas pilhas, aerossóis, etc.), pode visar a recuperação e reciclagem de produtos usados ou, ainda, incidir sobre a informação a ser utilizada num produto. Existem também acordos sobre a poluição ambiental causada por determinadas companhias, que podem ser concluídos ao nível das companhias individualmente consideradas ou através da organização representativa do sector.

### **2.3. O regime jurídico**

Os acordos podem ter diferentes estatutos:

a) podem ser não juridicamente vinculativos ("gentlemen's agreements" ou declaração de intenções). Neste tipo de acordos as partes acordam em fazer esforço para alcançar determinados objectivos, embora sem terem força legal.

b) acordos juridicamente vinculativos:

Trata-se de acordos celebrados segundo a lei administrativa ou civil, que gera obrigações para as partes accionáveis num tribunal, se necessário, pois têm força legal e assumem a natureza de verdadeiros contratos.

#### 2.4. Função<sup>24</sup> dos acordos em relação ao regime legal existente

Os acordos podem surgir como um expediente, um meio utilizado até existir disciplina legal para a matéria (*função de ponte*).

Este tipo de acordos tem aplicabilidade nas situações em que se verificam muitas incertezas quanto ao momento da eventual produção de legislação compilada, em virtude de ainda não haver elementos e conhecimentos técnicos e científicos suficientes para o legislador intervir.

Existem também acordos com vista a suportar, completar, a legislação existente ou futura (*função de suporte*).

Trata-se de acordos celebrados com a indústria e através dos quais determinados sectores contribuem para alcançar os objectivos ambientais estabelecidos em planos nacionais.

Finalmente, apontam-se os acordos que substituem a legislação (*função independente*).

#### 2.5 Elementos fundamentais

A concepção, celebração e execução dos acordos deve obedecer a certas orientações específicas, com vista a garantir a sua eficácia, credibilidade e transparência.

##### 2.5.1. O conteúdo

Para além daquele conteúdo comum aos contratos<sup>25</sup>, destacam-se algumas especificidades características dos acordos em matéria ambiental.

a) Os acordos devem prever a possibilidade de admissão voluntária, no futuro, de pessoas colectivas ou singulares que não intervieram na sua conclusão. Além disso, deve ficar determinada a forma pela qual há-de processar-se essa admissão: condições e prazos.

b) Os objectivos do acordo devem ser descritos com rigor, discriminando as diversas fases. Além disso, devem ser quantificados em números e não segundo cláusulas de máxima diligência.

c) Abordagem por etapas.

O estabelecimento de objectivos intermédios afigura-se fundamental porque permite verificar se o acordo está ou não a ser cumprido, e enfrentar ou reagir com precocidade perante qualquer dificuldade que possa surgir. Também permite às partes provar que o acordo é efectivo e que a escolha deste instrumento é correcta.

Para esse efeito, torna-se necessário definir um calendário, com descrição das diferentes etapas necessárias e quantificar os objectivos que funcionam como metas a atingir.

##### 2.5.2. Avaliação

Deve ficar indicado no acordo a forma como será processada a avaliação dos objectivos a alcançar; deve ficar claro qual é a entidade responsável pela avaliação e os pontos de referência a serem utilizados. Se as partes concordarem, esta avaliação pode ser feita por uma entidade independente.

##### 2.5.3. Monitorização

Os Acordos devem igualmente definir com clareza a forma como o cumprimento das obrigações assumidas e os objectivos a alcançar serão controlados. O controlo deve ser organizado de forma a dar suficientes garantias de fiabilidade e exactidão: deve ficar claro qual é a entidade responsável pelo controlo e os pontos de referência a serem utilizados. Se as partes concordarem, este controlo pode ser feito por uma entidade independente.

##### 2.5.4. Garantias adicionais

Como garantia adicional para o cumprimento dos acordos, quando vinculativos, as partes podem convergir no estabelecimento de sanções dissuasoras, como, por exemplo, multas e penalizações em caso de incumprimento.

#### 2.5.5. Conformidade com o Tratado CE e a legislação nacional

Na determinação do conteúdo do acordo as partes devem evitar conflitos com a legislação comunitária, em especial do princípio da liberdade de concorrência. Além disso, os compromissos assumidos nos acordos não devem contrariar a legislação nem a regulamentação existente (incluindo o sistema de licenciamento). As relações entre o acordo e o sistema legal em vigor devem ficar bem explicitadas no acordo, ou em notas explicativas.

#### 2.6. Procedimento

##### a) Consulta prévia

A celebração dos acordos deve ser antecedida de um procedimento prévio de consulta do público interessado. Além das empresas que se encontram a negociar os acordos, deve ser dada oportunidade a todas as empresas ou associações pertinentes, organizações ambientais e entidades públicas, para emitirem comentários sobre o respectivo projecto.

##### b) Outras formalidades

Em alguns países, quando um ministro decide formalizar um acordo deve comunicá-lo ao Parlamento e pode até decidir submeter o projecto à aprovação do Parlamento se houver razões para isso, atendendo ao seu conteúdo.

#### 2.7. Publicitação

A versão final do acordo deve ser publicada no diário oficial, ou outros meios de publicitação adequados. O ministro competente pode decidir anunciar o projecto no diário oficial com vista a obter comentários sobre o mesmo. Cabe igualmente ao ministro competente decidir enviar a versão final ao Parlamento.

#### 2.8. Papel da Administração

A Administração desempenha papel fundamental na efectivação do Acordo, através do acompanhamento da execução do Plano. Para além disso, cabe à Administração veicular e garantir a informação sobre o conteúdo do acordo, a sua publicitação e transparência. Trata-se de elementos fundamentais para garantir a aceitação do acordo por parte das autoridades, indústria, público e grupos ambientais.

#### 2.9. Papel dos Acordos Ambientais no futuro

Está a ser feita ao nível europeu a avaliação do uso destes instrumentos na protecção do ambiente. Entende-se que os acordos continuam a desempenhar um importante papel na política ambiental mas, na presente forma, não podem ser olhados como uma completa alternativa em relação à legislação. Devem ser encarados essencialmente como forma de apoiar a legislação ou como solução transitória até à feitura da mesma.

### **III. Os acordos sectoriais como instrumento de política ambiental no direito português**

#### **1. Os Acordos Voluntários de Adaptação à Legislação Ambiental**

Entre nós, a figura mais próxima dos acordos ambientais que se encontram no espaço europeu, surgiu em 1994, através dos denominados Acordos Voluntários de Adaptação à Legislação Ambiental, também chamados Acordos Sectoriais ou Protocolos de Adaptação à Legislação Ambiental.



Os Acordos Sectoriais surgiram na sequência da assinatura do Acordo Global em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, celebrado em 1994, entre os ministérios do Ambiente e Recursos Naturais, da Indústria e Energia e da Agricultura e as confederações dos Agricultores de Portugal e da Indústria Portuguesa.

Estes acordos inseriam-se numa estratégia que tinha como objectivo dar um prazo razoável à indústria portuguesa para se modernizar e adaptar à legislação ambiental, com vista a reduzir ou eliminar a poluição causada pelas descargas de águas residuais no solo ou em meio aquático<sup>26</sup>.

Através deles, as indústrias comprometiam-se a cumprir um programa de reconversão e de adaptação dentro de prazos determinados — Plano de Adaptação do Sector à Legislação Ambiental. E a Administração comprometia-se a tolerar durante o prazo concedido, a emissão de cargas poluentes superiores às legais. Para além das razões já expostas para fundamentar a utilização dos acordos, subsistiam entre nós outras circunstâncias que apontavam para os Acordos Sectoriais como um instrumento privilegiado de concretização da política ambiental, e que são as seguintes:

- o atraso verificado na adaptação à legislação ambiental da maior parte dos sectores industriais existentes;
- dispersão e pulverização dos sectores industriais de pequena e média dimensão;
- a necessidade de dar prioridade e tratamento especial às zonas mais sensíveis e aos sectores mais críticos;
- a existência de meios de financiamento comunitários para serem utilizados em curto espaço de tempo (até 1999);

Finalmente, os Acordos Sectoriais surgiam como um instrumento óptimo para permitir ao Governo ajudar os agentes económicos e os sectores industriais a adaptarem-se à legislação ambiental, através da canalização dos apoios comunitários de forma mais eficiente e adequada.

### *1.1. Caracterização e Procedimento*

Após um período mais ou menos longo e complexo de negociações, entre a Administração e as estruturas associativas, chegava-se à assinatura do acordo.

No acordo, as estruturas associativas comprometiam-se a indicar a entidade ou entidades técnicas, no prazo de trinta dias, bem como a comunicar as empresas que viessem a aderir.

A Entidade Técnica era a peça fundamental do acordo, pois cabia-lhe a responsabilidade da elaboração do relatório sobre o diagnóstico do sector e o estado de adequação à legislação ambiental, bem como a elaboração do plano e acompanhamento da sua execução.

O relatório tinha de ser apresentado no prazo de 4 meses e o plano no prazo de seis, e estavam sujeitos a parecer a emitir pelas entidades administrativas intervenientes.

O acordo previa ainda a criação da chamada Comissão de Acompanhamento, constituída pelas partes contratantes e por representantes das entidades regionais de licenciamento e fiscalização (DGA, INAG, IM, DGI), que se reunia de seis em seis meses.

O papel da Comissão de Acompanhamento reconduzia-se às funções de monitorização e avaliação; apoio dos trabalhos a desenvolver pela Entidade Técnica, e acompanhamento e fiscalização da execução dos planos de adaptação.

O acordo descrevia com desenvolvimento as prescrições do plano, cuja execução tinha um horizonte temporal bem definido: 31 de Dezembro de 1999.

Finalmente, destaca-se que nos termos do “protocolo tipo” o acordo e a adopção do plano constituíam uma moratória concedida às empresas aderentes e as entidades administrativas subscritoras comprometiam-se a ter em conta os prazos do plano na definição das prioridades a estabelecer para os programas de fiscalização e ou inspecção.

### 1.2. Sectores abrangidos pelos Acordos Voluntários

Em 1996, eram os seguintes os sectores abrangidos pelos acordos voluntários:

- Suinicultura<sup>27</sup>
- Leite e Lacticínios<sup>28</sup>
- Transformação do Tomate<sup>29</sup>
- Química de Base<sup>30</sup>
- Metalúrgica e Metalomecânica<sup>31</sup>
- Assimiagre/APIGN<sup>32 e 33</sup>
- Óleos<sup>34 e 35</sup>
- Associação Industrial de Águeda<sup>36</sup>

### 1.3. Apreciação crítica

Os Acordos Voluntários estiveram em vigor durante dois anos e essa experiência não conduziu aos resultados ambientais que se esperavam.

Um dos problemas que estes acordos levantavam prendia-se com o incumprimento dos prazos fixados nos protocolos assinados, o que acarretava atrasos na apresentação do plano de adaptação à legislação ambiental e comprometia o êxito do acordo.

Tal atraso era de um modo geral imputado pelas estruturas associativas a dificuldades de ordem técnica e financeira. Em relação às dificuldades financeiras, o principal problema comumente apresentado pelas associações residia na demora das candidaturas do PEDIP.

Para além das dificuldades de ordem geral, cada sector apresentava problemas de ordem técnica específicos e que eram de natureza muito variada.

De um ponto de vista jurídico, estes acordos suscitaram uma série de críticas, que passamos a analisar, embora de forma sucinta.

#### a) Quanto à denominação utilizada

A primeira crítica dizia respeito à denominação utilizada. A expressão “acordo voluntário” era considerada redundante, pois um acordo pressupõe liberdade de negociação. O termo “voluntary agreement” foi utilizado inicialmente no espaço comunitário para sublinhar a diferença perante o carácter obrigatório da legislação.

Recentemente, reconhecida a tautologia da expressão, foi sugerido o termo “environmental agreement”.

De todo o modo, constata-se que nos vários Estados-membros os acordos ambientais têm assumido, como vimos, diversas designações, tais como protocolos, códigos de conduta, declarações de intenções, contratos de política ambiental, etc., tudo dependendo da extensão do carácter vinculativo das obrigações assumidas pelas partes.

#### b) Partes intervenientes nos acordos

Como já ficou dito ou dado a entender, os acordos eram assinados pelas estruturas associativas. A assinatura dos acordos com as estruturas associativas fundava-se essencialmente em razões de ordem prática, pois tornava-se mais fácil chegar a acordo com a associação do sector do que com as centenas de empresas associadas. Acontece, porém, que esta situação é susceptível de trazer outros problemas à Administração. As estruturas associativas têm uma força negocial muito forte e estão em melhores condições para pressionar a Administração, que pode ficar numa posição muito incómoda. Por outro lado, a assinatura dos acordos pelas estruturas associativas propiciava uma diluição das responsabilidades, uma vez que as estruturas associativas não respondiam pelo incumprimento dos

acordos e as empresas também não se sentiam obrigadas, uma vez que não eram elas que intervinham na assinatura dos acordos.

Finalmente, a não previsão da possibilidade de assinatura de acordos com as unidades empresariais colocava problemas de eventual violação do princípio da liberdade de associação, uma vez que as empresas para usufruírem das vantagens dos acordos eram como que obrigadas a associarem-se. Como vimos, no espaço europeu, os acordos tanto podem ser celebrados com as estruturas associativas como com as unidades empresariais sempre que tal se mostre justificado, e podem até abranger determinados sectores industriais ou regiões.

c) Definição clara do objecto dos acordos

Os acordos tinham em vista a adaptação técnica ou tecnológica das empresas ao quadro normativo existente, isto é, pretendia-se assegurar o cumprimento da legislação ambiental num horizonte temporal bem definido. Através deles as empresas comprometiam-se a encontrar soluções técnicas que lhes permitissem corrigir situações de poluição.

Acontece que os Acordos Voluntários falavam em “moratória”, o que parece ter induzido os industriais de que, no fundo, a adesão ao acordo significava total impunidade, isto é, os objectivos do acordo não eram para ser cumpridos e, entretanto, também não seriam aplicadas sanções pelo não cumprimento da legislação ambiental.

d) Monitorização e avaliação

O procedimento de formalização do acordo era longo e tinha deficiências de monitorização e de avaliação.

Os objectivos finais não eram descritos com rigor, nem se encontravam explicitados objectivos intermédios. Como vimos, a descrição de objectivos intermédios e a sua calendarização favorece a monitorização e a avaliação

e) Ausência de clarificação da relação entre o conteúdo dos acordos e a regulamentação ambiental existente.

Um dos princípios básicos para tornar os acordos mais efectivos é o de que eles visam cumprir a legislação ambiental e também não dispensam o respeito pelas regras de licenciamento da actividade industrial<sup>37</sup> e pelas de descargas de efluentes<sup>38</sup>.

Os acordos têm de ser vistos como instrumento para cumprir a legislação ambiental e não forma de a evitar.

f) Ausência de definição clara do estatuto jurídico do acordo.

Os denominados Acordos Voluntários consubstanciavam-se em meros protocolos ou meros acordos de intenções, sem natureza contratual. Não eram claras as obrigações assumidas pelas partes, nem eram cominadas sanções para o seu incumprimento.

Para transformar os acordos sectoriais em instrumentos mais eficazes era necessário definir o seu estatuto jurídico, explicitar com clareza as obrigações das partes, bem como a sua força jurídica.

1.3.1. Fundamento jurídico

Uma das críticas com reflexos mais negativos tecidas à volta dos Acordos Voluntários era a sua alegada ilegalidade, por ausência de base legal e carácter derogatório das normas ambientais.

Como vimos, através deles a Administração comprometia-se a tolerar, durante o período de duração do Acordo, a emissão, por parte das unidades industriais aderentes, de cargas poluentes que apesar de progressivamente menores, atingiam níveis superiores aos máximos legalmente admitidos. As unidades poluidoras ficavam, por conseguinte, como que dispensadas do estrito cumprimento das normas ambientais que fixavam os níveis máximos de poluição admitida, durante o período de adaptação das instalações das unidades industriais àquelas regras.

Assim sendo, tudo se passava como se a Administração estivesse a negociar a violação das normas reguladoras dos níveis de tolerância normativamente fixados, a contraturalizar os seus poderes de polícia, derrogando as normas legais definidoras dos limites de poluição.

Em nosso entender, tais críticas não merecem acolhimento como passamos a demonstrar.

Em primeiro lugar, o fundamento para a via contratual podia encontrar-se, desde logo, no art. 35.º, n.º 2 e 3, da Lei de Bases do Ambiente. Embora os preceitos se refiram à figura típica do contrato-programa de redução da carga poluente, poderá legitimamente ver-se aqui o afloramento de um princípio de abertura da via contratual no domínio do ambiente.

Em segundo lugar, os objectivos ambientais a alcançar com os Acordos Voluntários eram os constantes do DL 74/90, de 7 de Março, ou seja, a observância das normas de descarga de águas residuais nele previstas. Ora, o art. 40.º, n.º 3, do referido diploma previa, para as unidades existentes à data da sua entrada em vigor, um prazo de adaptação, a ser fixado, para cada sector de actividade, bem como a emanção de normas específicas de descarga que prevalecem sobre as normas gerais e que são objecto de portaria sectorial. Embora a lei referisse que tal prazo devia ser fixado por despacho do director-geral do ambiente, nada impedia que o mesmo objectivo fosse alcançado pela via contratual<sup>39</sup>, segundo o princípio geral da liberdade de adopção do contrato administrativo como forma de estabelecer relações jurídicas entre a Administração e os particulares, constante do art. 179.º do CPA.

Como ficou dito, este preceito veio consagrar o contrato administrativo como figura de utilização geral, isto é, como uma forma de actividade administrativa praticamente equivalente ao acto<sup>40</sup>. O princípio que vigora a este propósito é o da livre opção entre o acto administrativo e o contrato, com as limitações decorrentes da lei ou da natureza da relação jurídica a constituir.

No presente caso, não se verifica nenhuma das limitações apontadas.

Com efeito, e em primeiro lugar, não estamos perante nenhuma daquelas matérias ou situações que por natureza normalmente são consideradas insusceptíveis de contraturalização. Na verdade, não pode sequer afirmar-se que a Administração aparece a contraturalizar os seus poderes de polícia ou a aplicação de sanções, porque não estamos perante acordos que produzam os mesmos efeitos de uma sanção. O que se passa é que a Administração em vez de fixar por despacho um prazo de adaptação para cada sector de actividade, nos termos do disposto no art. 40.º, n.º 3, do DL n.º 74/90, produz o mesmo efeito através da celebração de um contrato ou de um acordo.

Por outro lado, o caso em análise, também não se subsume naquelas situações em que o legislador disciplina de tal modo os efeitos pretendidos que a sua produção só é compatível com uma actuação unilateral. Desde logo, porque o legislador não enquadra o despacho em causa num procedimento cujos trâmites estejam minuciosamente descritos.

Além do mais, também não existem razões de ordem substantiva que sejam de molde a valorar negativamente a participação constitutiva das associações industriais ou das unidades industriais na fixação do referido prazo de adaptação, tendo sobretudo em conta que o horizonte temporal da eficácia dos acordos está delimitado.

Questão diferente era a de saber se a utilização da via contratual dispensava a emanção do referido despacho. E a resposta não pode deixar de ser negativa dada a eficácia bilateral dos acordos: só ficariam vinculadas as partes contratantes e as empresas posteriormente aderentes. Assim sendo, seria necessária a emanção do despacho com vista a vincular os não aderentes e aqueles que não cumprissem os acordos, e que viessem a ser desvinculados dos mesmos.

Por conseguinte, os Acordos Voluntários celebrados no âmbito do DL n.º 74/90 tinham um fundamento legal inequívoco. O mesmo não pode afirmar-se em relação aos Contratos de Adaptação Ambiental

que se lhe seguiram, na medida em que os seus objectivos ambientais não se confinaram aos previstos no DL n.º 74/90. Através destes instrumentos contratuais a Administração alargou o prazo de adaptação ambiental previsto naquele diploma a outros vectores ambientais, tais como emissões atmosféricas, resíduos, etc.

Se é verdade que a questão da adaptação das unidades industriais à legislação ambiental não se limita ao tratamento a dar aos efluentes, tornando-se necessário levá-las a cumprir igualmente os outros parâmetros ambientais, o problema é que os respectivos diplomas reguladores não contêm nenhuma norma que permita fixar um prazo de adaptação. Assim sendo, este tipo de contratos já não se enquadra na figura dos contratos substitutivos de actos, que vimos a propósito dos Acordos Voluntários.

No caso dos Contratos de Adaptação Ambiental, afigura-se mais apropriado dizer que o seu objecto é o não exercício do poder sancionador por parte da Administração. Com efeito, através deles a Administração como que se compromete a não exigir o cumprimento das regras ambientais durante o período de tempo acordado para a adaptação tecnológica das empresas aos objectivos ambientais. Segundo alguns autores<sup>41</sup>, o fundamento para este tipo de acordos seria a margem de discricionariedade de que goza a Administração para iniciar ou não os procedimentos sancionadores.

Entretanto, o legislador em 1998, ao proceder à revisão do DL n.º 74/90 pelo DL n.º 236/98, de 1 de Agosto, dedicou, neste último diploma, um preceito aos Contratos de Adaptação Ambiental (cfr. art. 78.º). Se o objectivo era legalizar os acordos sectoriais, não cremos que o legislador tenha sido muito feliz nesta sua iniciativa, uma vez que o diploma se restringe às normas de qualidade das águas residuais, ficando em aberto o problema relativo aos outros parâmetros ambientais.

É de realçar que, além dos Contratos de Adaptação Ambiental, o DL n.º 236/98 prevê outro tipo de contratos: os denominados "Contratos de Promoção Ambiental", cujo objecto «é a concessão de um prazo e a fixação de um calendário, a cumprir pelas empresas aderentes, bem como a definição de normas de descarga mais exigentes do que as que se encontrem em vigor para o sector de actividade» (cfr. n.º 3 do art. 68.º).

## 2. Os Contratos de Adaptação Ambiental

Os Acordos Voluntários foram objecto de profunda reformulação, com vista a conferir-lhes a eficácia desejada a alcançar os objectivos ambientais, surgindo em seu lugar, como ficou dito, os denominados Contratos de Adaptação Ambiental, tendo sido celebrados contratos com dezoito sectores industriais<sup>42</sup>. A celebração destes Contratos assenta no pressuposto da prévia existência de um diagnóstico ambiental do sector ou da região, e da elaboração de um plano de adaptação à legislação ambiental<sup>43</sup>, os quais, depois de submetidos à apreciação da Administração, servem de base à celebração dos contratos. Os actuais acordos emergem como verdadeiros contratos com obrigações bem definidas para ambas as partes e cominando sanções para o não cumprimento das prescrições e prazos constantes do cronograma de adaptação. Entre as sanções prevê-se expressamente a possibilidade de as empresas serem excluídas dos contratos se se mantiverem numa situação de reiterado incumprimento.

Ao procedimento longo e complexo que caracterizava os Acordos Voluntários, sucede-se um procedimento simplificado<sup>44</sup>, que assenta essencialmente na apresentação de um plano de adaptação do sector à legislação ambiental, consubstanciado num cronograma, em anexo, das acções respeitantes aos diversos domínios da política de ambiente, necessárias à concretização do plano.

Os Contratos de Adaptação Ambiental continuam a ser assinados pelas estruturas associativas dos sectores industriais, mas encontram-se abertos a todas as unidades industriais que pretendam aderir,

ainda que não pertencentes à associação outorgante do contrato. Para esse efeito, a empresa interessada terá de formalizar a sua adesão através do preenchimento de um termo de adesão, que consta em anexo aos contratos.

Apesar de os Contratos de Adaptação Ambiental terem ultrapassado muitas das críticas que eram apontadas aos Acordos Voluntários, a verdade é que subsistem ainda alguns domínios problemáticos, que serão de seguida analisados de forma sucinta.

#### *a) O problema dos não aderentes*

Se uma empresa adere ao acordo sectorial e cumpre as suas prescrições passa a ter de suportar custos mais elevados que outras empresas que não aderiram. Tal significa que as empresas cumpridoras são penalizadas em relação às que nada fazem para cumprir os objectivos ambientais.

Esta situação é geradora de efeitos perversos, fundamentalmente ao nível da concorrência e no que se refere à eventual deslocação de indústrias. Ora, se uma empresa não adere ao acordo terá de observar a legislação ambiental em vigor e pagar taxas de poluição. Afigura-se, por conseguinte, fundamental clarificar o papel e o estatuto futuro dos não aderentes aos acordos. A resolução deste problema passaria pela efectivação do regime de taxas constante do DL n.º 47/94, de 22 de Fevereiro, expediente que, além de evitar que as empresas cumpridoras continuem a ser penalizadas, funcionaria como incentivo para a adesão aos acordos.

#### *b) As situações de concorrência desleal*

Como ficou dito, o estado actual é gerador de situações de concorrência desleal para algumas empresas. Daí a premência em se encontrar mecanismos de atenuação das desigualdades e desequilíbrios, provocados pela concretização dos acordos, entre aquelas unidades económicas e industriais que aderem ao cumprimento da legislação ambiental e aquelas que não aderem. Tais mecanismos podem passar pela execução prática do princípio do poluidor pagador, do mecanismo da certificação ambiental, de incentivos fiscais, etc.

#### *c) Ausência de incentivos a oferecer às empresas para aderirem aos acordos*

Estreitamente conexo com os anteriores é o problema dos incentivos que o sistema oferece às empresas para aderirem aos acordos. Se a adesão aos acordos não dispensa o cumprimento da legislação e é mais oneroso para os aderentes, por que motivo devem as empresas aderir aos acordos? A adaptação das empresas à legislação ambiental requer investimentos avultados e os acordos constituem um meio ideal para canalizar o apoio financeiro necessário, só que Acordos não garantem incentivos específicos às empresas.

Seria fundamental encontrar incentivos adequados (apoio financeiro, certificação de qualidade, etc.), e proceder à articulação dos fundos comunitários de modo a poder canalizá-los para os sectores mais críticos.

#### *d) Papel da Administração*

A eficácia dos acordos depende de um maior envolvimento por parte da Administração na monitorização, avaliação e concretização dos acordos, em especial do plano.

A Administração terá ainda de desempenhar um papel fundamental na divulgação dos acordos e no debate deste problema.

### 3. O futuro dos acordos sectoriais como instrumento de política ambiental: Balanço crítico

A questão do cumprimento da legislação ambiental por parte dos sectores industriais é um problema que afecta toda a comunidade. Impõe-se, por isso, a realização de amplo debate em torno do mesmo para que se gere na comunidade uma consciência mais crítica quanto às consequências ambientais da poluição industrial.

Por outro lado, os acordos podem ser um meio importante de efectivação da legislação ambiental, mas não excluem a necessidade de uma estratégia que articule a aplicação de todos os meios de concretização dos objectivos ambientais.

A celebração dos acordos tem de ser conjugada com a necessidade de efectivação do regime de licenciamento da utilização do domínio hídrico e do regime económico e financeiro do mesmo.

Por outro lado, impõe-se igualmente reforçar o papel da fiscalização e da inspecção<sup>45</sup>.

Finalmente, além do que já ficou dito sobre as vantagens dos acordos sectoriais, cremos que um dos méritos desta experiência está no facto de permitir um diagnóstico actualizado dos sectores industriais no que respeita ao cumprimento da legislação ambiental.

*Maria Fernanda Santos Maçãs*

(Maria Fernanda Maçãs)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>45</sup> Este texto corresponde, com algumas alterações e adaptações, ao que foi apresentado pela autora no Colóquio promovido pelo CEDOUA subordinado ao tema «Será necessário um Código de Ambiente?», que se realizou em Coimbra em 21 de Setembro de 1996. Gostaríamos de deixar aqui registado o apoio do Ministério do Ambiente, em especial da Direcção-Geral do Ambiente.

<sup>1</sup> Sobre o papel do procedimento administrativo na aproximação entre acto administrativo e contrato, cfr. Walter Krebs, ob. cit. pp. 65 e ss. «Contratos y Convénios entre la Administración y particulares», in DA, 235-236, 1993 (tradução de Julia Nieto Köning), pp. 65 e ss.

<sup>2</sup> Podemos ver numerosos exemplos na obra de Alejandro Huergo Lora, *Los contratos sobre los actos y las potestades Administrativas*, Civitas, 1998, pp. 30 e ss.

<sup>3</sup> Ver, em especial, no direito alemão, cujo § 54.º (segunda parte) da VwVfG prevê a celebração de contratos administrativos «em vez da emissão de um acto administrativo». No mesmo sentido, cfr., no direito espanhol, o art. 88.º da LPA e, no direito italiano, o art. 11.º da Lei 241/1990, de 7 de Agosto.

<sup>4</sup> Sobre a multifuncionalidade do contrato, quer na substituição do acto administrativo, quer na substituição e complementação de normas jurídicas, cfr. Walter Krebs, ob. cit., p. 58.

<sup>5</sup> A favor dos contratos tendo por objecto o exercício de poderes vinculados, cfr. Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, cit., p. 689, e Walter Krebs, ob. cit., p. 72.

<sup>6</sup> Para maiores desenvolvimentos, cfr. Alejandro Huergo Lora, ob. cit., pp. 47 e ss.

<sup>7</sup> Encontram-se muitos exemplos deste tipo no domínio do ambiente.

<sup>8</sup> E do defendido pelo Dr. Sérvulo Correia, na sua tese de doutoramento, cfr., ob. cit., em especial, pp. 566 e ss, e 681 e ss.

<sup>9</sup> Neste aspecto, o legislador seguiu a orientação da jurisprudência e da doutrina francesas que, para limitarem o recurso à forma do contrato administrativo, se preocupam essencialmente em identificar matérias ou objectos que escapam ao contrato em razão da sua natureza ou por efeito da lei, cfr. Laubadère, ob. cit., pp. 45/53. Ao contrário, a lei de procedimento alemão permite a constituição, modificação, ou extinção de relações jurídico-públicas mediante contrato, salvo se uma norma jurídica dispuser o contrário, cfr. § 54.1 da VwVfG.

<sup>10</sup> No direito francês, entre as matérias que a doutrina e a jurisprudência consideram por natureza não contratualizáveis, apontam-se: a organização dos serviços públicos, o exercício de certas competências administrativas em domínios tais como o da protecção da ordem pública, da moeda, ou o exercício do poder regulamentar, da polícia administrativa, da polícia económica, em especial em matéria de regime de preços. Neste sentido, cfr. Laubadère, *Traité des Contrats Administratifs*, Tome 1, 2.ª ed., L.G.D.J., 1983, pp. 44 e ss.

<sup>11</sup> A inadmissibilidade da celebração de acordos quanto ao exercício do poder sancionador da Administração, não impede que se celebrem contratos de execução sobre determinados aspectos da execução das sanções. Cfr. Alejandro Huergo Lora, ob. cit., p. 348, nota (83).

<sup>12</sup> Neste sentido, cfr., entre outros, Esteves de Oliveira e outros, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 1997, p. 818, e Sérvulo Correia, ob. cit. pp. 682 e ss.

<sup>13</sup> Assim, por exemplo, admite-se em certos termos a contratualização em matéria de polícia administrativa (segurança privada, polícia económica, trânsito) ou fiscal – cfr., por exemplo, E. Picard, *La notion de police administrative*, vol. II, 1984, p. 575; Casalta Nabais, *Contratos Fiscais: reflexões sobre a sua admissibilidade*, 1994.

<sup>14</sup> Insusceptíveis de contrato administrativo, por força da lei são, por exemplo, as relações laborais de estatuto privado com organizações administrativas que só podem ser celebradas por contratos de direito privado. Neste sentido, cfr. Pedro Gonçalves, ob. cit., pp. 28/9.

<sup>15</sup> É o que se passa com o procedimento disciplinar. Além das razões de ordem substantiva que tornam inconcebível a aplicação de uma sanção disciplinar por contrato, a análise do formalismo do procedimento estabelecido por lei conduz à mesma conclusão. Cfr. Sérvulo Correia, ob. cit., p. 683. O mesmo se passa com aqueles tipos de procedimentos em que está prevista a audiência pública, ou se trate de procedimentos que visam a prática de actos administrativos que afectam interesses colectivos ou difusos.

<sup>16</sup> Neste sentido, cfr. Sérvulo Correia, ob. cit., p. 682.

<sup>17</sup> Do mesmo modo que também o não pode favorecer fora das condições estabelecidas para o acto administrativo.

<sup>18</sup> O exemplo típico é do da atribuição de um subsídio maior do que o previsto na lei que fixa o seu limite máximo. Cfr. Esteves de Oliveira e outros, ob. cit., p. 819.

<sup>19</sup> A lei do procedimento alemão consagra o princípio da ineficácia de cláusulas contratuais que comportem uma agressão aos direitos de um terceiro (cfr. art.58.º, § 1.º, da VwVfG).

<sup>20</sup> A expressão “acordos sectoriais” é utilizada para expressar verdadeiros contratos como meros acordos não vinculativos.

<sup>21</sup> Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a Acordos em Matéria de Ambiente, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 27/11/96, COM (96) 561.

<sup>22</sup> Este mesmo diploma inclui uma cláusula de assistência financeira às indústrias no sentido de as auxiliar a alcançar esse objectivo.



<sup>23</sup> Sobre os elevados custos económico-sociais associados aos instrumentos tradicionais de política ambiental, cfr. Paulo Rangel, *Concertação, Programação e Direito do Ambiente*, Argumentum 7, Coimbra Editora, 1994, pp.58 e ss.

<sup>24</sup> Estes tipos não são puros, podendo combinar-se as várias dimensões.

<sup>25</sup> — O objecto do acordo deve ser claramente definido;

— As partes do acordo devem ser identificadas e deve ficar claro quando intervêm em nome de outrem. Se uma autoridade intervém em nome de outrem com poderes que lhe foram delegados, tal deve figurar em apêndice no acordo, bem como a indicação das normas que fundamentam a situação;

— As obrigações devem ficar claras no acordo, com especificação de alguns pontos:

- fazer corresponder a cada parte as inerentes obrigações;
- especificar a natureza da obrigação: se é de meios ou de resultados;
- indicar um prazo, um termo, para o cumprimento das obrigações;
- indicar se as partes querem conferir força jurídica às obrigações assumidas;
- indicar se as partes querem conferir força jurídica às obrigações em causa sem ser a lei civil dos contratos;

— O período de validade do acordo deve ficar determinado;

— O acordo deve prever meios de consulta, se tal for necessário para a sua efectivação. Pode ser criado um grupo responsável para discutir questões acerca da concretização do acordo;

— O Acordo deve prever mecanismos para fazer face a alterações das circunstâncias, tais como o surgimento de nova política, introdução de nova legislação, alterações económicas, alteração das condições ambientais, avanços tecnológicos e alteração da situação internacional, etc.;

— Deve ficar definida a forma de resolução de eventuais conflitos. As questões relativas à interpretação ou ao cumprimento das obrigações podem ficar a cargo da arbitragem ou do tribunal;

— Deve ficar estipulado no acordo que medidas devem ser tomadas em caso de incumprimento ou cumprimento deficiente;

— O acordo deve incluir meios respeitantes ao acesso à informação produzida pelas partes;

— Deve ficar em apêndice se, qual a extensão e até que ponto, na preparação do acordo decorrem consultas com terceiros.

<sup>26</sup> Os objectivos a atingir seriam os constantes do DL n.º 74/90, de 7 de Março.

<sup>27</sup> Este sector compreendia 525 unidades num universo de 2500 — só eram consideradas as unidades com mais de 200 efectivos suínolas — o que corresponde a cerca de 20% das unidades consideradas como unidades industriais.

<sup>28</sup> Compreendia 36 aderentes em 54 associados, o que correspondia a 65% de adesões no âmbito dos associados. Contudo, representava 90% em termos de volume de vendas e de impacto ambiental do sector, dada a dimensão das unidades aderentes e não aderentes.

<sup>29</sup> A concretizar-se o protocolo celebrado congregaria cerca de 95% de adesões.

<sup>30</sup> Compreendia 34 aderentes em 60 associados, o que corresponde a 55% de adesões, muito embora as adesões representassem pouco mais de 10% a 15% do universo do sector, dada a pequena dimensão das restantes.

<sup>31</sup> Compreendia 750 empresas aderentes, o que representava cerca de 30% dos associados e 15% do universo existente. Contudo, em termos de impacto ambiental as adesões cobriam cerca de 50% do impacto ambiental causado pelo sector, dada a dimensão das empresas aderentes.

<sup>32</sup> Associação Portuguesa dos Industriais de Mármore e Ramos Afins e Associação dos Industriais de Pedra do Norte.

<sup>33</sup> Federação que incluía Sabão e Detergentes, Refinação e Extracção de Girassol, Margarinas e Gorduras Alimentares e Cosmética, Perfumaria e Higiene Pessoal.

<sup>34</sup> Sector que compreendia 10 unidades aderentes, o que correspondia a cerca de 65% do universo das unidades existentes.

<sup>35</sup> Tratava-se de um protocolo de carácter regional, cujo objectivo era facultar a interligação das indústrias de tratamento de superfície de Águeda e concelhos limítrofes à Estação Colectiva de Tratamento de Resíduos Industriais (ECTRI), bem como a viabilização desta.

<sup>36</sup> Havia empresas licenciadas mas que não tinham licenças de descarga, e havia empresas licenciadas e com licenças de descarga mas que não cumpriam o que estava no licenciamento. Havia igualmente empresas aderentes ao protocolo licenciadas e com “etares”, mas que desligavam o equipamento.

<sup>37</sup> Em alguns protocolos figuravam em anexo normas de descarga de águas residuais que tinham de ser cumpridas. Outros referiam-se à emissão de portarias sectoriais, como, por exemplo, no Sector dos Químicos.

<sup>38</sup> Fala-se, deste modo, de *contratos administrativos substitutivos e integrativos de actos administrativos*.

<sup>39</sup> Para maiores desenvolvimentos, cfr. Vieira de Andrade, “O contrato administrativo no Código do Procedimento Administrativo”, Sumários ao Curso de 1995/96, pp.7 e ss; Castro Rangel, ob. cit., pp. 63 e ss, e Esteves de Oliveira e outros, “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, vol. II, Almedina, 1995, pp. 345 e ss.

<sup>40</sup> Cfr. Alejandro Huergo Lora, ob. cit., pp. 50 e ss.

<sup>41</sup> Cfr. Anexo I. Não temos notícia de que a Administração tenha celebrado mais acordos sectoriais, com excepção de alguns acordos isolados, com indústrias específicas, como acontece com o “Contrato de Melhoria Contínua de Desempenho Ambiental para o Sector Cimenteiro”. Uma das características deste tipo de contrato, celebrado ao abrigo do Regulamento CEE n.º 1893 do Conselho de 29 de Junho, reside no facto das unidades cimenteiras contraentes se terem comprometido a adoptar medidas de melhoria do desempenho da actividade industrial que ainda não são exigidas pelo direito nacional nem pelo comunitário. É o caso, por exemplo, relativo à obrigação de instalação de filtros de mangas nos fornos cimenteiros, que foi voluntariamente assumida pelas indústrias signatárias do contrato.

<sup>42</sup> Cfr. Anexo II, que contém, em esquema, as regras básicas em que assentam os Contratos de Adaptação Ambiental.

<sup>43</sup> Cfr. Anexo III.

<sup>44</sup> Para esse efeito contribuirá a aprovação recente da Lei Orgânica da Inspeção-Geral do Ambiente, através do DL n.º 549/99, de 14 de Dezembro.