

Presente e Futuro da AIA em Portugal: notas sobre uma “reforma anunciada”

RESUMO

O regime legal de avaliação de impacte ambiental português deverá vir a sofrer modificações importantes, nomeadamente em virtude da directiva comunitária relativa a esta matéria — Directiva 97/11/CE — que obriga o Estado português a proceder a tais modificações até Março de 1999.

No presente artigo os autores analisam alguns dos aspectos mais controvertidos do regime de AIA em termos teórico-práticos, temas que serão previsivelmente modificados pelo legislador nacional. Nesta linha, estudam-se questões fundamentais, como a adopção de uma nova concepção do procedimento de AIA, uma mais clara definição do âmbito de AIA, um novo esquema procedimental no qual se realçará o papel da consulta pública, a previsível e desejável maior força jurídica a atribuir à decisão de AIA e ainda a matéria da fiscalização e das sanções aos comportamentos contrários ao regime de AIA.

Estes temas são abordados numa perspectiva crítica ao regime legal actualmente em vigor e tendo sempre em conta as alterações que provavelmente serão consagradas naquilo que constitui uma “reforma anunciada”.

I. Introdução

Tarefa fundamental do Estado¹, a protecção do ambiente passa, em primeira linha, por prevenir e evitar a produção de danos ambientais, desde logo porque as características dos bens ambientais dificilmente se compadecem com actuações de índole correctiva destinadas a reparar ou remediar os efeitos lesivos das intervenções humanas sobre a natureza e o meio ambiente. Daí que toda a regulamentação jurídica do ambiente seja estruturada e construída em moldes preventivos².

O princípio da prevenção é o alicerce do direito e da política do ambiente. Prevenir o que poderá não ser remediável é a ideia não só primordial e central, como também catalisadora e unificadora, aquela de onde partem e onde se reconduzem todas as orientações, determinações e intervenções políticas, legislativas, administrativas ou materiais de tutela ambiental.

A avaliação de impacte ambiental (AIA) constitui instrumento privilegiado de concretização deste e de outros princípios fundamentais do direito do ambiente — designadamente, dos princípios da precaução, da correcção na fonte e do poluidor-pagador.

Concebida como procedimento prévio e de apoio à decisão de autorização ou licenciamento de projectos susceptíveis de ter impactes ambientais significativos, a AIA tem por objectivo primordial fornecer à entidade competente para proferir aquela decisão as informações e os elementos necessários ao conhecimento e à ponderação dos efeitos ambientais dos projectos³.

Prevenir, controlar e eliminar a poluição e as restantes lesões ao ambiente passa por elencar, caracterizar e avaliar *antecipadamente* os efeitos que determinada obra ou intervenção humana é apta a produzir no ambiente e na qualidade de vida dos cidadãos. Colocar o factor “ambiente” no conjunto dos factores a ponderar em sede do procedimento de licenciamento e considerá-lo como um dos aspectos determinantes do sentido da decisão a tomar possibilitará que essa seja a decisão “exigida” em termos ambientais, nomeadamente por nela se estabelecerem medidas destinadas a evitar, reduzir ou compensar os impactes ambientais negativos do projecto.

Não basta, no entanto, que essa avaliação seja *prévia* à decisão de autorização ou licenciamento – cabe garantir que seja uma avaliação *cabal e adequada* aos fins a que se destina. Contudo, o que pode parecer óbvio, não é o que resulta da aplicação do regime jurídico da AIA actualmente em vigor entre nós.

As alterações legislativas que esse regime venha a merecer hão-de traduzir-se necessariamente num desenvolvimento do cariz preventivo intrínseco ao procedimento de AIA, concebendo-o na perspectiva dos objectivos a que tende, estabelecendo a maior coordenação possível entre os procedimentos de AIA e de licenciamento sectorial dos projectos, melhorando a qualidade dos estudos de impacte ambiental, colocando a enumeração, caracterização e ponderação dos impactes ambientais dos projectos logo no momento da sua concepção e elaboração, potenciando os efeitos da participação pública e dotando a decisão final de AIA de maior força jurídica.

II. A revisão do quadro legal da AIA

É previsível que o regime legal da avaliação de impacte ambiental, recentemente alterado por dois diplomas intercalares — o Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de Outubro, e o Decreto Regulamentar n.º 42/97, de 10 de Outubro —, vá ser proximamente revisto. Este objectivo foi expressamente assumido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 278/97 sobre a mesma matéria: “A experiência recolhida com a aplicação dos diplomas nacionais, que operam a transposição da Directiva n.º 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho, e o Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro, demonstrou a necessidade de proceder a algumas alterações ao regime estabelecido naqueles diplomas, no sentido de proceder à cabal transposição da directiva em causa. É, pois, face a esta situação que o Governo decide legislar nesta matéria, não esgotando o seu propósito de introduzir um novo quadro legal estrutural e estruturante da actividade de avaliação de impactes ambientais em Portugal”.

Rigorosamente, desde 1990 (data em que, tardiamente, foi introduzido em Portugal o instituto da AIA, previsto na Lei de Bases do Ambiente desde 1989) que uma reforma da AIA em Portugal se revelava necessária. Com efeito, as patentes contradições e insuficiências do seu regime (ainda que eventualmente supríveis em sede de interpretação, nomeadamente por recurso aos princípios gerais do direito do ambiente consagrados na Constituição e na lei), que fizeram Portugal incorrer em responsabilidade perante a União Europeia por redundarem em violações do dever de transposição das directivas, aconselham a corrigir e aperfeiçoar rapidamente a AIA em Portugal, adaptando-a à avaliação praticada em moldes europeus.

Acresce que, em 1997, entrou em vigor uma nova directiva comunitária sobre AIA. Aparentemente não são de grande monta as alterações introduzidas pela Directiva 97/11/CE, de 3 de Março de 1997, que se limita a dilucidar algumas passagens mais obscuras ou vagas do regime comunitário da AIA. Porém, não podemos esquecer que foram estes pontos menos claros da primeira directiva sobre AIA que propiciaram transposições nacionais fortemente divergentes por parte dos Estados destinatários.

Por isso, o regime de AIA vai estar sujeito a requisitos que, não podendo ser qualificados como inovadores (porque, na realidade, estavam já todos no anterior regime se o interpretássemos correctamente), estão agora formulados com maior clareza, tornando, seguramente, a protecção preventiva do ambiente através da AIA muito mais efectiva e restringindo substancialmente as possibilidades de “fuga” dos Estados-membros.

Por outro lado, na delineação do novo regime de AIA dever-se-á ter-se em consideração a possibilidade (que é um verdadeiro ónus do legislador nacional) de prever um procedimento único de avaliação e licenciamento ou, pelo menos, de articular estes dois procedimentos, indo, simultaneamente, ao encontro das exigências europeias de prevenção e controlo integrado da poluição para cujo quadro legal⁴ remete, aliás, a directiva sobre AIA.

É grande o número de questões que não poderão deixar de ser equacionadas nesta reforma legislativa; contudo, limitar-nos-emos a analisar apenas algumas das que julgamos serem mais importantes.

III. Questões fundamentais e propostas de revisão

1. Uma nova concepção do procedimento de AIA

Num momento em que “o procedimento administrativo deixou de ser um mero antecedente da decisão administrativa” e passou a assegurar a racionalização, a eficiência e a efectividade dessa decisão⁵, não pode o legislador ambiental deixar de reconhecer que o teor da decisão da autoridade ambiental é decisivamente influenciado e determinado pelos moldes em que o procedimento de AIA esteja concebido.

Na legislação em vigor, o procedimento de AIA assenta em três momentos fundamentais: a apresentação do estudo de impacte ambiental (EIA), a consulta pública e o parecer final da AIA. Este regime põe o acento tónico no acto final do procedimento (o parecer) e regulamenta de forma escassa e insuficiente (ou mesmo inexistente) momentos tão fundamentais como a elaboração do EIA, a revisão técnica do EIA e a participação pública, não obstante aquele acto ir encontrar os seus fundamentos no relatório da comissão de instrução da AIA, relatório este que incorpora os resultados da revisão técnica do EIA e da participação pública.

Bem sabemos que o “centro nevralgico” do procedimento administrativo está na fase em que a entidade administrativa toma conhecimento, pondera e valora os diversos, complexos e quantas vezes conflituantes interesses e factores cuja composição há-de alcançar na decisão final. É no âmbito da fase instrutória que chegam ao procedimento os elementos, dados e informações aos quais o acto final vai buscar a fundamentação.

Não é, pois, difícil concluir que a forma como estiver regulamentada esta fase de um procedimento induz e motiva o teor e o sentido da decisão nele proferida, em termos de adequação à realidade que visa conformar e de efectividade na prossecução do interesse público.

Pelo que fica dito, consideramos ser fundamental que as alterações legislativas ao regime da AIA se traduzam numa regulamentação mais intensa e densificada dos trâmites procedimentais, em geral, e das fases de elaboração e apreciação técnica do EIA e de participação pública, em particular.

2. A definição do âmbito da AIA

Outro problema fundamental a ser esclarecido em sede de revisão do regime legal da AIA em Portugal é o da definição do âmbito da AIA.

A este problema subjaz uma questão que pode ser formulada em termos simples: quais as actividades humanas sujeitas ao procedimento de AIA?

2.1. A cláusula geral

A directiva comunitária dá directamente resposta a esta questão: são sujeitos a AIA todos “(...) os *projectos* que possam ter um impacte significativo no ambiente, *nomeadamente* pela sua natureza, dimensão ou localização (...)”⁶.

Daqui decorrem imediatamente duas ideias fundamentais:

a) Que as instituições comunitárias não optaram pela consagração, na União Europeia, da *AIA estratégica* para políticas, planos e programas, como existe, por exemplo, nos EUA, na Nova Zelândia e nos Países Baixos⁷; pelo contrário, limitaram-se a consagrar a AIA em moldes clássicos, apenas para *projectos*, entendidos como “a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras”, ou “outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo”⁸, ou seja, sempre acções materiais.

b) Que os três critérios consagrados — natureza, dimensão e localização — não constituem uma lista exaustiva, mas antes representam os três mais importantes *testes* a que hão de sujeitar-se todos os novos *projectos* e todas as alterações a introduzir em antigos *projectos*.

Não era este o entendimento do legislador nacional de 1990 que, na transposição desta norma comunitária para o direito nacional (artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho), suprimiu a partícula “nomeadamente” constante da directiva, sugerindo a suficiência dos três critérios de sujeição a AIA enunciados. Demonstrando não ser esta a melhor doutrina, inevitavelmente, em 1997 a mesma norma foi rectificada (pelo artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 42/97) e o advérbio de modo reposto.

2.2. As listas anexas

Porém, concomitantemente com a cláusula geral, as Instituições Comunitárias recorreram amplamente, tanto em 1990, como em 1997, à técnica das listas de categorias de *projectos* anexas à directiva. Estas listas densificadoras da cláusula geral reduzem significativamente a discricionariedade admitida aos Estados destinatários da directiva: na primeira lista anexa encontram-se as categorias de *projectos* que devem ser *sempre e obrigatoriamente* sujeitos a AIA; na segunda lista anexa encontram-se aquelas categorias de *projectos* que devem ser sujeitos a AIA *quando as suas características o exigirem*⁹. Cabe aos Estados membros proceder a essa apreciação que pode ser feita em concreto — casuisticamente — ou em abstracto — por definição de limiares e aplicação de critérios — das características determinantes de impactes de cada categoria de *projectos*. A nova directiva de 1997 facilitou muito esta tarefa ao legislador nacional, ao fornecer critérios de selecção das categorias de *projectos* a sujeitar a AIA¹⁰.

2.3. Relação entre a cláusula geral e as listas

É precisamente a propósito da relação entre a cláusula geral e as listas que se colocam algumas questões relevantes para a rigorosa transposição nacional da directiva:

- a) Será o legislador nacional livre de consagrar ou não consagrar a cláusula geral?
- b) Serão as listas vinculativas para o legislador nacional?
- c) Em que termos se pode admitir a dispensa de AIA para certos *projectos*?
- d) Pode o legislador nacional incluir nas listas nacionais *projectos* não previstos na directiva?
- e) Em caso de dúvida quanto à sujeição ou não de um *projecto* a AIA, como evitar uma decisão de *non liquet*?

a) O dever de transpor a cláusula geral

Terá o legislador nacional liberdade para não transpor a cláusula geral, substituindo-a por listas tendencialmente exaustivas de projectos onde imediatamente receba e pondere, em simultâneo, os três conceitos indeterminados da cláusula geral?

Pensamos que não. Parece-nos missão difícil, se não mesmo impossível, a concretização das listas com tal grau de particularização que permita uma aplicação meramente subsuntiva dos projectos às listas¹¹.

Por outro lado, quaisquer listas elaboradas hoje, por muito exaustivas que pareçam ser (recebendo virtualmente todas as categorias de projectos num dado momento concebíveis) não conseguem nunca reduzir toda a riqueza da vida, nem abarcar todas as vias possíveis de evolução técnico-científica. Podem surgir novas categorias de projectos que, se forem susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente, devem em todo o caso ser sujeitos a AIA, sem necessidade de uma prévia revisão da legislação...

Por fim, a cláusula geral de sujeição a AIA é imprescindível na legislação, precisamente porque evita querelas doutrinárias quanto à taxatividade ou não taxatividade dos factores determinantes dos impactos ambientais. Em nossa opinião, tais factores são meramente exemplificativos, e a legislação portuguesa de 1997 vem demonstrá-lo. Com efeito, as condições do caso concreto podem determinar a sujeição de um projecto a AIA com base em critérios diversos da *natureza*, *dimensão* ou *localização*, como por exemplo o *modo de funcionamento*¹² ou a *duração da exploração*.

Isto não significa que sejamos contrários à existência de listas anexas de projectos sujeitos a AIA. Inversamente, pensamos que elas contribuem determinantemente para reduzir a discricionariedade da autoridade de AIA e a incerteza dos operadores económicos quanto aos deveres jus-ambientais que sobre si impendem, reforçando sensivelmente a segurança jurídica.

b) A vinculatividade das listas para o legislador nacional

Serão as listas vinculativas para o legislador nacional ou, pelo contrário, poderá a legislação nacional omitir alguma das categorias de projectos consagrados nas listas da directiva?

A resposta a esta questão foi dada pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia em 2 de Maio de 1996¹³, de forma muito clara e em sentido negativo. Num processo instaurado pela Comissão contra a Bélgica, o Tribunal de Justiça concluiu pela violação do Direito Comunitário por parte do Reino da Bélgica com fundamento em falta de transposição da directiva comunitária sobre AIA por omissão, nas listas nacionais, de categorias de projectos alegadamente inexistentes no território do Estado-membro. Tratava-se, no caso, de *centrais térmicas e outras instalações de combustão com uma potência calorífica de pelo menos 300MW, centrais nucleares e outros reactores nucleares*¹⁴. O Tribunal entendeu, acolhendo a argumentação da Comissão, que *“Esta disposição (o artigo 4.º, n.º 2, da Directiva) deve ser interpretada no sentido de que não confere aos Estados-membros o poder de excluir global e definitivamente uma ou várias das categorias referidas da possibilidade de uma avaliação, pois os critérios e/ou os limiares mencionados não têm por finalidade subtrair de antemão à obrigação de uma avaliação certas categorias completas de projectos enumerados no Anexo II, previsíveis no território de um Estado-membro, mas unicamente facilitar a apreciação das características concretas que apresenta um projecto com vista a determinar se está sujeito à referida obrigação”*. E, ainda a propósito da possibilidade da exclusão total e definitiva de avaliação dos impactos ambientais de certas categorias de projectos, o Tribunal afirmou: *“Ora, se resulta dessa*

disposição que os Estados-membros podem sempre especificar certos «tipos» de projectos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares para poderem determinar quais dos projectos devem ser objecto de uma avaliação, há que sublinhar que essa faculdade dos Estados-membros é reconhecida no interior de cada uma das categorias enumeradas no anexo II. Com efeito, o legislador comunitário considerou ele próprio que todas as categorias de projectos enumeradas no Anexo II podem eventualmente, segundo as características que os projectos apresentem no momento da sua elaboração, ter efeitos consideráveis sobre o ambiente”.

Em suma, não dispõem os Estados-membros de liberdade de excluir de AIA categorias de projectos constantes de qualquer das listas anexas à directiva comunitária, seja com que fundamento for, pois as Instituições Comunitárias acordaram em considerar os projectos das listas¹⁵ como susceptíveis de produzir impactes ambientais significativos, razão pela qual os Estados membros só em concreto, perante um caso particular, podem considerar o contrário, não sendo livres de, em termos abstractos, infirmar o pensamento do legislador comunitário.

c) A dispensa de AIA para certos projectos

Por identidade de razão, a dispensa¹⁶ de toda uma categoria de projectos, que a nossa lei consentiu, mediante fórmula remissiva¹⁷, até 1990, violava o Direito Comunitário¹⁸, que apenas previa essa possibilidade para projectos específicos.

O Decreto-Lei n.º 278/97 já corrigiu parcialmente o erro, faltando apenas consagrar a possibilidade de efectuar uma forma alternativa de avaliação, bem como a obrigatoriedade explícita de informar o público e de comunicar à Comissão a decisão de dispensa.

Igualmente aconselhável seria a previsão legal expressa e taxativa das situações que, excepcionalmente, permitam a dispensa de projectos específicos e que, em nosso entender, podem ser o estado de calamidade pública ou situações de emergência grave em matéria de saúde pública ou defesa nacional.

d) A inclusão nas listas nacionais de projectos não previstos na Directiva

Embora não se afigure muito provável, o legislador nacional poderá considerar outras categorias de projectos diferentes das previstas nas listas da Directiva igualmente como susceptíveis de provocar impactes ambientais significativos.

O direito comunitário não só admite expressamente esta possibilidade¹⁹, como a considera mesmo desejável²⁰, na medida em que traduz uma protecção reforçada do ambiente. O direito neerlandês, por exemplo, usa amplamente esta possibilidade, levando ainda mais longe a AIA, ao acolher a AIA estratégica (para certas políticas, planos e programas) que o direito comunitário, apesar de não exigir, naturalmente aceita.

e) As dúvidas quanto ao âmbito da AIA

Mesmo que o legislador nacional opte, como tudo indica, por consagrar, na lei de transposição, critérios e limiares quantitativos suficientemente objectivos para cada categoria de projectos das listas, facilitando a decisão das autoridades competentes quanto à sujeição ou não sujeição de um projecto concreto a AIA, nalguns casos essa apreciação manterá sempre uma ampla margem de discricionariedade²¹.

Assim, pode colocar-se com pertinência a questão: em caso de dúvida insanável, dever-se-á sujeitar ou não o projecto a AIA?

Se quisermos ser coerentes com os fins eminentemente preventivos atribuídos ao instituto da AIA, dos quais decorre a acertada decisão política de consagrar a decisão final de AIA com a força jurídica

de um *parecer conforme favorável*²², com os seus corolários necessários da nulidade dos actos contrários e do valor negativo do silêncio da administração (acto tácito de indeferimento), então não podemos deixar de reconhecer que, mais alto do que a segurança jurídica e o desenvolvimento económico à custa do ambiente, fala o princípio da precaução, implicando que, em matéria ambiental, na dúvida, se preserve o ambiente em detrimento do desenvolvimento económico eventualmente *insustentável*.

O raciocínio *in dubio pro ambiente*, inerente ao princípio da precaução, parece-nos fundamento suficiente para que, sem lesar demasiado as expectativas dos agentes económicos, se opte por sujeitar, em caso de dúvida (pois só estes casos estamos agora a considerar), um projecto específico a AIA.

3. Um novo esquema procedimental

a) A definição do âmbito do EIA

A Directiva 85/377/CEE estabelece no seu 6.º “Considerando” que a avaliação prévia dos impactes ambientais dos projectos “(...) se deve efectuar com base na informação *adequada* fornecida pelo dono da obra e eventualmente completada pelas autoridades e pelo público a quem o projecto diga respeito”²³.

“Informação adequada” é, pois, a que puser à disposição da autoridade ambiental todos os dados, elementos, circunstâncias e factores que, em face do tipo e das características do projecto, deverão ser ponderados e valorados no procedimento de AIA.

Dispõe o artigo 3.º do DL n.º 186/90 que “para efeitos da AIA, os donos da obra devem apresentar, no início do processo conducente à autorização ou licenciamento do projecto, à entidade pública competente para tal decisão, um estudo de impacte ambiental (EIA)”, estudo esse que há-de ser remetido ao Ministério do Ambiente, juntamente com o projecto e outros elementos tidos por relevantes.

Assim tem início o procedimento de AIA, pelo menos quanto ao que actualmente é objecto de disposições legais e regulamentares. No entanto, pensamos que uma visão completa deste procedimento implica atender também aos momentos que antecedem a apresentação do pedido de licenciamento, momentos esses que não são ainda objecto de regulação jurídico-normativa. E é precisamente nesta “omissão de intervenção legislativa” e nas suas consequências para a (in)utilidade e (in)eficiência do regime de AIA que residem algumas das principais deficiências deste regime nos moldes em que actualmente vigora.

Na verdade, não podemos esquecer que, quando o proponente promove o procedimento de licenciamento, já o projecto e o respectivo EIA foram elaborados, o que, por um lado, redundava frequentemente numa falta de qualidade, de utilidade e até de credibilidade do EIA, transformando-o em mais um documento a apresentar pelo dono da obra, e, por outro, torna muitos projectos ambientalmente inviáveis, inaptos ou inexequíveis.

O procedimento de AIA inicia-se, pois, num momento em que já estão tomadas as opções fundamentais relativas ao projecto e em que será muito difícil proceder a alterações ou reformulações exigíveis na perspectiva da protecção do ambiente.

Este esquema procedimental acaba por reduzir as possibilidades de o EIA vir a constituir a tal “informação adequada” para efeitos da AIA, o que é tanto mais indesejável quanto é certo que a falta de qualidade dos estudos redundava numa avaliação deficiente e pouco profícua.

A Directiva 97/11/CE determina que os Estados-membros introduzam no procedimento de AIA uma fase formalizada de definição do âmbito do EIA²⁴. Caberá ao legislador nacional estabelecer se essa

fase tem carácter facultativo ou obrigatório. A nosso ver, existe toda a vantagem em prevê-la como obrigatória. No entanto, tal não decorre da Directiva 97/11/CE e há quem entenda que essa obrigatoriedade onerará demasiado o procedimento e que, pelo menos quanto a alguns projectos, a promoção deste trâmite pode ficar ao critério do dono da obra.

De qualquer forma, sempre haverá que conceder ao dono da obra a faculdade de solicitar à autoridade ambiental que dê o seu parecer quanto ao âmbito do EIA. Para estes efeitos, caber-lhe-á apresentar uma proposta de âmbito do EIA que referirá, entre outros aspectos, o leque de alternativas ao projecto, as matérias a tratar no EIA, a profundidade da análise, a metodologia, as técnicas a aplicar e a composição da equipa que elaborará o EIA.

Absolutamente fundamental nesta fase será submeter esta proposta à apreciação do público interessado, já que são de inegável valor os contributos por essa forma aduzidos ao procedimento. Tomando em consideração os resultados da participação pública, a autoridade ambiental deverá pronunciar-se, acatando o conteúdo da proposta de âmbito do EIA, ou recomendando reformulações ou aditamentos.

Nestes termos, a primeira fase do procedimento de AIA acontece num momento mais precoce que a lei em vigor não regula (é um momento prévio ou que pressupostamente já decorreu fora e antes de se iniciar o procedimento de AIA propriamente dito), mas que há-de necessariamente considerar-se fundamental na perspectiva da racionalização da AIA, ao proporcionar a melhoria da qualidade técnica dos estudos e o aumento da eficiência da AIA.

b) O procedimento faseado

Para que a AIA possa ser um efectivo instrumento de apoio à decisão e de prossecução de uma política ambiental preventiva, uma das alterações legislativas de maior alcance será a que estender a regulamentação da AIA à fase de concepção e elaboração dos projectos, determinando que o factor “ambiente” seja tido em conta logo nessa etapa preliminar.

Relegar a “influência” da componente ambiental apenas para um momento em que o projecto está elaborado e pronto a ser submetido à apreciação da entidade administrativa significa retirar à AIA decisivas potencialidades do ponto de vista dos seus objectivos e funções, uma vez que nessa fase serão já pouco viáveis as tentativas de introduzir modificações no projecto na busca da sua “conformidade ambiental”.

A definição de um esquema procedimental adaptável ao tipo e às características do projecto, bem como ao processo da sua execução, tem vindo a ser reivindicada como forma não só de aproximação e coordenação dos procedimentos de AIA e de licenciamento sectorial dos projectos²⁵, mas também de reforço do papel da AIA na gestão dos bens ambientais.

Entende-se, nomeadamente, que, quando estejam em causa projectos de grande envergadura ou importância no contexto socio económico nacional, ou portadores de uma potencialidade lesiva do ambiente mais acentuada, a AIA dever-se-á dirigir não apenas à sua execução, mas ser levada a efeito no momento em que se equacionam alternativas e se tomam opções estratégicas.

Este será, por certo, um dos aspectos que maior destaque granjeará na próxima revisão do regime jurídico da AIA.

À semelhança do que está previsto em regimes da AIA vigentes noutros países²⁶, é previsível que o legislador ambiental português opte por sujeitar determinados tipos ou categorias de projectos – provavelmente os que vêm elencados no anexo I da Directiva 85/377/CEE, na redacção dada pela Directiva 97/11/CE – a um procedimento que integre duas fases de AIA correspondentes aos momentos de decisão em sede de procedimento de licenciamento.

No caso de projectos cujo licenciamento compreenda decisões parciais de aprovação de um estudo prévio e, ulteriormente, do projecto de execução, essas decisões deverão ser precedidas de procedimentos de avaliação dos impactes ambientais identificáveis ou reconhecíveis na fase de elaboração e licenciamento em que o projecto se encontrar.

Não se trata, no entanto, de dois procedimentos de AIA, mas de um procedimento único composto por duas fases: a primeira a incidir sobre o estudo prévio e sobre as diversas opções de concepção e localização do projecto, e a segunda sobre as alternativas seleccionadas na fase antecedente. Cada fase integra os trâmites fixados para o procedimento “genérico” ou “comum” de AIA, designadamente a definição do âmbito do EIA, a participação pública e a decisão final de AIA, com as adaptações necessárias em face do estado do projecto.

Questão controvertida é a de saber se hão-de prever-se dois EIAs distintos, ou apenas um EIA desenvolvido em duas partes. A questão é pertinente, porquanto a resolução que se lhe dê influenciará os moldes da fase de definição do âmbito do EIA — havendo dois EIAs, eles terão âmbitos diversos; efectuando-se um só EIA, o âmbito da segunda fase do EIA deverá ficar definido na decisão de AIA relativa à primeira fase do procedimento.

c) A estrutura orgânica do procedimento

Objecto de pertinentes críticas tem sido a estrutura orgânica em que assenta o regime da AIA vigente entre nós. A excessiva centralização de competências, por um lado, e a circunstância de as comissões de avaliação serem compostas por técnicos pertencentes aos serviços da entidade que dará o parecer final da AIA, por outro, têm onerado o procedimento em termos da sua celeridade e eficácia.

Estamos, pois, em crer que também quanto a estes aspectos o perfil do procedimento de AIA mudará substancialmente na próxima revisão legislativa, ficando a coberto da regulamentação legal alguns trâmites e soluções que já vêm sendo postos em prática pelo Ministério do Ambiente. Haverá não apenas que estabelecer níveis decisórios descentralizados, como também que garantir a independência entre quem realiza as tarefas técnicas da avaliação e quem toma a decisão final.

É sob estas directrizes, e tendo em vista o incremento da eficiência da AIA, que deve ser definida a estrutura orgânica do procedimento de AIA.

A Direcção-Geral do Ambiente será o organismo responsável pela coordenação e pelo apoio técnico geral a prestar na AIA, cabendo-lhe emitir normas técnicas a aplicar e elaborar os relatórios estatísticos nacionais da AIA.

Como já referimos, o “órgão decisor” e o “órgão avaliador” devem ser distintos e tendencialmente independentes ou autónomos: ao “órgão avaliador” hão-de caber as funções técnicas, designadamente a revisão técnica do EIA e a elaboração do relatório da AIA, enquanto que o “órgão decisor” exerce funções de gestão e coordenação administrativa do procedimento e profere a decisão final da AIA. A independência de competências é fundamental para acautelar e potenciar a valia técnica, a qualidade e a eficiência do procedimento de AIA.

No que respeita ao “órgão decisor” — para o qual adoptámos a designação de *autoridade da AIA* —, entendemos que os níveis de decisão hão-de ser coordenados com os que tiverem sido estabelecidos para o procedimento de licenciamento do projecto. Quando a decisão de licenciamento seja emitida ao nível regional, determinar que a decisão de AIA pertença a uma entidade da administração central é inverter a lógica subjacente à estrutura orgânica do procedimento de licenciamento, tanto mais que a decisão de AIA se destina precisamente a apoiar a tomada de decisão pela entidade licenciadora, e é desvirtuar as vantagens que reconhecidamente se atribuem à descentralização administrativa.

É princípio basilar da organização administrativa que as responsabilidades públicas caibam prioritariamente às autoridades mais próximas das populações: tais autoridades são as que melhor conhecem as características da região e que demonstram maior sensibilidade aos problemas, carências e anseios dos cidadãos. Em sede de licenciamento e de AIA, a acção administrativa será tanto mais eficaz quanto maior for a proximidade dos órgãos decisores relativamente à área ou região a que o projecto se destina.

Assim, sempre que a entidade licenciadora for um organismo da administração estadual periférica ou da administração local, a autoridade da AIA deverá ser a Direcção Regional do Ambiente com jurisdição sobre a área onde o projecto se vai localizar. Se o projecto se localizar na área de jurisdição de duas ou mais Direcções Regionais do Ambiente, a autoridade da AIA será a Direcção Regional do Ambiente com maior área abrangida, podendo a outra ou outras Direcções Regionais participar nos trabalhos do “órgão avaliador”.

Nos casos em que a entidade licenciadora for uma Direcção Regional do Ambiente ou um organismo pertencente à administração estadual central, a autoridade de AIA será a Direcção-Geral do Ambiente. A decisão final de AIA será, portanto, emitida, conforme as situações, pelo Director-Geral do Ambiente ou pelos Directores Regionais do Ambiente, cabendo ao Ministro do Ambiente apenas nos casos em que a decisão de licenciamento for proferida pelo Ministro da tutela²⁷.

À autoridade da AIA incumbirá nomear a *comissão de avaliação* – o “órgão avaliador” a que nos referimos.

Os moldes em que a lei regular a composição e as competências da comissão de avaliação são determinantes do ponto de vista da eficiência da AIA.

A comissão de avaliação deve ser um órgão de natureza interdisciplinar, composto por técnicos especializados, integrados ou não nos serviços da autoridade da AIA, e onde deverão estar representados o IPAMB, a entidade licenciadora e os restantes organismos do Ministério do Ambiente. Nos casos em que os projectos se localizem, no todo ou em parte, em zonas sensíveis ou em áreas protegidas, a comissão deverá integrar um elemento indicado pelo Instituto de Conservação da Natureza. Refira-se que o representante da entidade licenciadora que integrar a comissão de avaliação exercerá tão-só funções de apoio técnico, não tendo intervenção de cariz deliberativo na elaboração do relatório da AIA.

A coordenação dos trabalhos da comissão de avaliação incumbirá à autoridade de AIA, através do seu representante.

Entendemos que deveria também ficar prevista a possibilidade de a autoridade de AIA, quando o achar conveniente atentas as características do projecto (nomeadamente, se se tratar de projectos de grande complexidade técnica, ou de projectos de iniciativa pública), designar consultores independentes especializados em diversas áreas do conhecimento técnico ou científico, para colaborarem no procedimento, integrando ou não a comissão de avaliação.

A nosso ver, o IPAMB dever-se-á manter como um dos pilares da estrutura orgânica do procedimento de AIA, desempenhando funções sobretudo no âmbito da fase de participação pública, mas também enquanto membro da comissão de avaliação e organismo responsável pela organização do arquivo e do registo central dos relatórios e das decisões de AIA.

Ao definir nestes moldes a estrutura orgânica do procedimento de AIA, o legislador estará a permitir a intervenção das várias entidades cujo contributo é relevante e tantas vezes imprescindível na perspectiva dos objectivos da AIA, dos bens ambientais a salvaguardar e dos interesses a prosseguir no procedimento.

No entanto, e sem deixar de reconhecer as inúmeras e evidentes vantagens de tal estrutura, importa salientar que a opção legislativa pela descentralização administrativa só trará os benefícios a que tende se for acompanhada de um concomitante reforço dos recursos humanos, técnicos e financeiros dos organismos aos quais forem conferidas novas ou acrescidas competências. Não cremos que tais entidades possam, com os meios (escassos) de que ora dispõem, desempenhar cabalmente as suas funções e corresponder às renovadas exigências que lhe sejam dirigidas. Será, pois, vã e inócua a intervenção legislativa que descurar tão basilar vertente da estrutura administrativa do procedimento de AIA.

d) A AIA como componente do procedimento de licenciamento sectorial dos projectos

O modo como o procedimento de AIA estiver concebido e integrado no procedimento de autorização ou licenciamento é determinante para o teor da decisão de admissibilidade ou rejeição do projecto, em termos de esta ser ou não a decisão que se impunha na perspectiva da tutela dos bens ambientais. No quadro da legislação em vigor, a AIA aparece “destacada” do licenciamento, apesar de, por definição, ser um sub procedimento de apoio à decisão de autorização ou licenciamento.

Num momento em que se pretende rever o regime jurídico da AIA, seria inteiramente acertado e conveniente aproveitar o ensejo para reformular também o próprio procedimento de licenciamento. Urge contrariar a desarticulação (senão mesmo a segregação) entre os dois procedimentos; há que obviar aos atrasos e atropelos sentidos quer pelas entidades administrativas, quer pelos promotores de projectos; enfim, cumpre promover a melhor integração possível entre a AIA e o licenciamento sectorial dos projectos.

A nova directiva sobre AIA prevê expressamente a possibilidade de os legisladores nacionais estabelecerem um único procedimento a abranger a AIA e o licenciamento das instalações industriais poluentes²⁸. São estes também os termos da Directiva 96/61/CE, relativa à prevenção e controlo integrado da poluição, cujas normas determinam a adopção de trâmites procedimentais com vista à integração da AIA e do licenciamento (v.g. artigos 6.º, n.º 2, 7.º e 9.º, n.º 2)²⁹.

De qualquer forma, ainda que não se siga por ora a via de criar um único procedimento, a revisão da legislação de AIA pode desde já contemplar a introdução de mecanismos de interligação dos dois procedimentos.

Assim, será fundamental ajustar os prazos e coordenar as fases e os trâmites procedimentais.

Designadamente, os moldes em que se preveja um procedimento faseado de AIA são motivados pela necessidade de adequar a AIA aos casos em que o procedimento de licenciamento integra a aprovação não apenas do projecto propriamente dito, mas desde logo do respectivo estudo prévio, e em que importa haver decisões de AIA equivalentes a cada uma daquelas fases decisórias de licenciamento. Fazer reportar a AIA logo ao momento de concepção do projecto traz, como já referimos³⁰, benefícios do ponto de vista da eficácia da AIA, mas terá também tradução ao nível da qualidade, aptidão e valia ambiental dos próprios projectos.

Um outro aspecto em que a integração dos procedimentos de AIA e de licenciamento pode melhorar prende-se com a possibilidade que se dê à autoridade ambiental de se substituir à entidade licenciadora, em sede de consulta institucional em matéria ambiental. Nos termos da nova directiva sobre AIA, caberá aos Estados-membros estabelecer as regras e os mecanismos que permitam “(...) às autoridades a quem o projecto possa interessar, em virtude da sua responsabilidade específica em matéria de ambiente (...)”³¹, a emissão de parecer quanto ao projecto e ao EIA e também quanto ao pedido de autorização ou licenciamento. Ora, a nosso ver, o regime jurídico da AIA que venha a transpor esta

directiva deverá prever uma fase de consulta institucional: à autoridade da AIA incumbirá solicitar pareceres às entidades com competência em matéria ambiental que se devam pronunciar no âmbito do procedimento de autorização ou licenciamento³² - pareceres esses a ter em consideração na decisão final da AIA e a enviar à entidade licenciadora juntamente com essa decisão.

Estes pareceres valerão, pois, também no âmbito do licenciamento, evitando-se que a entidade licenciadora tenha que os solicitar³³, no que se ganha em tempo e em eficácia, até porque a autoridade da AIA tem relações privilegiadas com as entidades a consultar e estas podem pronunciar-se logo em sede de AIA.

Cabe ainda referir que a própria estrutura orgânica do procedimento de AIA deverá revelar a coordenação e interligação dos dois procedimentos.

Desde logo, a descentralização de competências decisórias no âmbito da AIA há-de ser feita por referência às entidades competentes para a decisão de autorização ou licenciamento do projecto: a decisão de AIA será proferida ao nível central ou regional consoante a decisão de autorização ou licenciamento o seja, também e respectivamente, ao nível central ou regional.

Por outro lado, é fundamental que à entidade licenciadora seja dado um papel de maior destaque na AIA. Actualmente, esta entidade limita-se a receber o EIA, o projecto e restante documentação e a enviá-los ao Ministério do Ambiente para efeitos de AIA, ficando a aguardar “passivamente” pelo parecer final de AIA. No novo esquema procedimental a que nos vimos referindo caberá à entidade licenciadora não só aceitar e remeter à autoridade da AIA os elementos apresentados pelo dono da obra que tenham relevância no âmbito da AIA, mas também acompanhar o procedimento de AIA, designadamente garantindo a sua representação na comissão de avaliação e participando nas audiências públicas, bem como comunicar à autoridade da AIA a decisão final que tenha tomado quanto à autorização ou licenciamento do projecto.

Será de todo em todo proveitoso que a entidade licenciadora vá tendo conhecimento do desenrolar do procedimento de AIA.

4. A consulta pública

Tradicionalmente, a fase denominada de “consulta pública” tem tido um papel bastante modesto em sede de AIA. Consagrada apenas em termos muito vagos, sem qualquer previsão sistemática de direitos e deveres do público e das autoridades competentes, nem qualquer previsão de formas de consulta, pensamos que esta fase procedimental é merecedora de um maior destaque.

Também no capítulo da “consulta pública” a nossa legislação não poderá deixar de acompanhar de perto o conteúdo impositivo mínimo das directivas de 1985 e 1997 sobre AIA.

Quanto ao *objecto* da informação do público, a directiva é clara: devem ser divulgados todos os pedidos de aprovação e todas as informações fornecidas pelo dono da obra e por quaisquer autoridades que tenham sido consultadas. Isto permite-nos, desde logo, afastar duas práticas nefastas neste campo: a divulgação apenas do EIA (e não do pedido de aprovação que deu início ao procedimento que resultou no EIA) e a divulgação apenas de uma parte do EIA, que é o seu resumo não técnico.

Quanto aos *objectivos* da informação do público, teoricamente podemos considerar o direito de informação como um *fim* em si mesmo, resultante de exigências fundamentais do Estado de Direito, ou então considerar o direito de informação como um *meio*, um *instrumento* auxiliar da decisão, que permite às autoridades de AIA avaliar melhor os impactes ambientais de um projecto pela participação esclarecida do público. É neste último sentido que se inclina a directiva ao estabelecer

que “os Estados-membros deverão assegurar que todos os pedidos de aprovação e informações obtidos nos termos do artigo 5.º sejam postos à disposição do público num prazo razoável, para que o público em causa tenha a possibilidade de dar o seu parecer antes de ser emitida a autorização”³⁴ e que “os resultados das consultas e as informações obtidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º serão tomados em consideração no âmbito do processo de aprovação”.

De uma forma geral, para todos os projectos, o Estado português deverá ainda, obrigatoriamente³⁵:

- definir o *público interessado*;
- precisar os *locais* onde podem ser consultadas as informações;
- fixar os *prazos* adequados da consulta do público (sem quantificar, a directiva recorre ao conceito indeterminado de “prazo razoável”, apontando-se como limite inultrapassável o momento da “emissão da autorização”³⁶);
- especificar o *modo de informação do público* (aqui a directiva apresenta, exemplificativamente, três modos possíveis: desde a simples afixação de anúncios numa zona determinada, à complexa organização de exposições — com planos, desenhos, quadros, gráficos e modelos —, passando pela publicação de anúncios em jornais locais);
- determinar as *formas de consulta do público* (por exemplo, por escrito ou por inquérito público).

A directiva prevê ainda duas situações em que deverá igualmente proceder-se à informação do público. No caso de um projecto específico ser isento de AIA, deverá ser divulgada a existência de uma isenção e as razões da isenção. Se, em alternativa, o Estado optar por levar a cabo alguma forma simplificada de avaliação, as informações assim obtidas devem, sempre que possível, ser postas à disposição do público³⁷.

No caso de projectos susceptíveis de provocar impactes ambientais no território de outros Estados membros³⁸, prevê-se que o público do Estado potencialmente afectado seja informado e possa participar³⁹.

Porém, se se quiser levar a reforma legislativa um pouco mais longe, o ideal seria autonomizar quatro secções distintas naquilo que hoje globalmente é tratado sob a epígrafe de “consulta pública”.

4.1. Publicidade

A primeira secção referir-se-ia ao direito de acesso aos documentos da administração, direito consagrado e garantido pela lei geral e que decorre do princípio do “arquivo aberto”. Trata-se do direito de os particulares solicitarem cópia de documentos, pedidos de informação ou esclarecimentos e do co-respectivo dever de a administração os prestar.

Sendo este um direito geral dos cidadãos face à administração e não um direito que decorre especificamente do procedimento de AIA, rigorosamente ele não teria que estar consagrado na legislação sobre AIA. Porém, tratando-se de uma matéria em que o conhecimento antecipado dos projectos pelo público assume uma especial importância, tendo em vista os fins eminentemente preventivos da AIA, não será redundante consagrar, sob a epígrafe “princípio da publicidade”, uma cláusula geral permitindo o acesso do público a todos os elementos e peças procedimentais relativos às avaliações pendentes. Os locais⁴⁰, formas de consulta⁴¹ e os limites legais e constitucionais ao direito de consulta⁴² poderiam constar do corpo da legislação ou de diploma complementar.

4.2. Publicitação

A segunda secção referir-se-ia ao dever de a administração publicitar, pelas formas mais adequadas e eficazes, as questões essenciais de um procedimento de avaliação em curso, independentemente de

qualquer iniciativa dos particulares. Estamos perante o direito de o público ser informado sobre um projecto que poderá vir a ser realizado, as alternativas ao projecto que vão ser consideradas, os impactes ambientais que vão ser avaliados e o estudo que foi efectuado, mesmo sem ter que o solicitar. O dever de publicitação, que decorre especificamente do procedimento de AIA, deverá constar obrigatoriamente do corpo legislativo, com indicação dos elementos e peças processuais que são objecto de publicitação⁴³, dos prazos e formas de publicitação⁴⁴ e das entidades⁴⁵ responsáveis pela publicitação.

4.3. Participação

A terceira secção referir-se-ia ao direito, que decorre igualmente da lei geral, de o público participar no procedimento enviando sugestões ou apresentando requerimentos e o dever de a administração tomar em consideração essa participação.

O exercício do direito de participação cria para a administração o pesado encargo de responder a todos os pedidos formulados e o dever de tomar em consideração todos os pareceres ou sugestões apresentadas.

Gozam do direito de participação, oral ou escrita, qualquer cidadão, as associações representativas e autarquias locais cujas áreas de competência possam ser potencialmente afectadas pelo projecto, e ainda outras entidades públicas ou privadas cujas competências ou estatutos o justifiquem. Deverão igualmente estar previstas, exemplificativamente, formas de participação admitidas, como participação escrita através de pareceres (expedidos por via postal normal ou por correio electrónico), respostas a inquéritos, participação em sondagens, etc., ou participação oral através de linhas telefónicas directas, intervenção em audiências públicas, etc.

4.4. Relevância da informação e participação do público

Na quarta e última secção, relativa à relevância da participação do público, prescrever-se-ia o *dever de resposta* às solicitações do público no âmbito da fase de participação, o dever de *fundamentação* da posição adoptada no EIA ou na AIA e o dever de elaborar um *relatório circunstanciado* da informação e participação do público.

Com efeito, a participação do público através de pareceres escritos deve conferir ao participante o direito de obter uma resposta, sempre que o solicite⁴⁶.

Além disso, a participação do público cria para o dono da obra e para a administração o dever de fundamentação expressa da posição adoptada, respectivamente, no EIA e na decisão final de AIA, sempre que uma determinada sugestão escrita quanto ao conteúdo do EIA, reiteradamente formulada nos pareceres escritos recebidos, não seja por eles seguida.

Por fim, a publicitação e a participação obrigam ainda à elaboração de um relatório final, contendo, designadamente, a descrição das formas de publicitação e de participação utilizadas, uma síntese das opiniões predominantemente expressas, uma apreciação quantitativa da representatividade dessas opiniões e um parecer sobre as alterações a introduzir no projecto para, na óptica do público, melhorar a sua compatibilidade ambiental. Este relatório será igualmente tornado público, nos termos da secção anterior.

5. Força jurídica da decisão de AIA

Um dos aspectos em que a previsível revisão da legislação relativa à AIA se afigura mais ambiciosa é no tocante à força jurídica da respectiva decisão: se até aqui, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 186/90 (com a redacção do Decreto-Lei n.º 278/97) se estava perante um parecer que, se bem que obrigatório, se apresentava como não vinculativo, tudo indica que a revisão, por anunciada opção

política, avançará no sentido de tornar tal parecer vinculativo, impedindo o licenciamento ou autorização da obra ou actividade quando a decisão de AIA for negativa.

Na verdade, apesar de o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 186/90 determinar que “A aprovação de projectos que, pela sua natureza, dimensão ou localização, se considerem susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente fica sujeito a um processo prévio de avaliação do impacte ambiental, como formalidade essencial (...)”, o artigo 6.º do mesmo diploma estabelece apenas que “A entidade competente para a aprovação do projecto deve ter em consideração, no respectivo licenciamento ou aprovação, o parecer da AIA (...) e, no caso da sua não adopção, incorporar as razões de facto e de direito que para tal foram determinantes”⁴⁷.

Como tal, estamos perante um parecer que constitui uma “formalidade essencial”, no sentido de se tratar de um trâmite exigido por lei, mas cujas conclusões não têm de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão. Desta dupla característica resulta tratar-se de um parecer obrigatório mas não vinculativo, nos termos do artigo 98.º do Código do Procedimento Administrativo.

Se a mencionada opção vier a ser concretizada, tratar-se-á de uma profunda alteração legislativa, no sentido de reforçar extraordinariamente a força jurídica da decisão (parecer) de AIA, só permitindo à entidade licenciadora a autorização ou licenciamento do projecto se a decisão de AIA for favorável (ou favorável condicionada) à sua realização, o que pressupõe igualmente a garantia do pleno cumprimento de todas as condições estabelecidas naquela decisão.

Esta revisão legislativa da força jurídica da decisão de AIA terá consequências revolucionárias, não apenas do ponto de vista jurídico, mas também, quanto a nós, de conteúdo político e “estratégico”, na medida em que as autoridades ambientais surgirão no “princípio da linha” no que toca ao licenciamento das actividades económicas, podendo o previsível impacte ambiental negativo de um projecto paralisar a sua instalação e funcionamento.

De qualquer modo, por detrás de uma solução aparentemente simples do ponto de vista jurídico, esconde-se uma enorme complexidade, não apenas pelas suas consequências políticas, mas também quanto à configuração do seu regime técnico-jurídico.

Procuraremos de seguida analisar algumas dessas consequências de forma sistemática.

a) A solução técnico-jurídica: exigência de parecer conforme favorável

Por comodidade de expressão fala-se por vezes em “parecer vinculativo” para caracterizar a força jurídica da decisão de AIA. No entanto, em termos técnico-jurídicos tal caracterização não é rigorosamente correcta.

Na verdade, nos termos do n.º 2 do artigo 98.º do CPA, um parecer é vinculativo quando as suas conclusões têm de ser seguidas pelo órgão competente para a decisão. E não é exactamente isso o que se passará com a decisão de AIA — a qual, no contexto do procedimento de licenciamento, não deixa de ter a natureza de um parecer, a ser tomado em conta pelo órgão competente para tal licenciamento —, uma vez que uma decisão positiva de AIA não implica forçosamente a aprovação do projecto, que pode ainda vir a ser indeferida num momento posterior por motivos de variada índole, a tomar em consideração no procedimento específico de licenciamento.

A decisão de AIA só é vinculativa quando for negativa, razão pela qual estamos perante aquilo que a doutrina designa por parecer conforme favorável, parecer este que se caracteriza por ser vinculante num só sentido: impede uma decisão positiva quando o parecer é negativo (necessidade de parecer favorável) ou impede uma decisão negativa se o parecer é positivo (recusa só possível com apoio num parecer)⁴⁸. Como já foi avançado, é com a primeira situação que nos depararemos no futuro regime da AIA.

b) O Ministério do Ambiente no princípio da linha do licenciamento das actividades económicas
O papel do Ministério do Ambiente no contexto da política económica e no desenvolvimento geral da acção administrativa tem vindo a reforçar-se em diversos países nos últimos anos, facto a que não é estranha a afirmação de noções como as de desenvolvimento sustentável ou de gestão integrada do ambiente, bem como o propósito de integrar os objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial, principalmente ao nível do desenvolvimento económico⁴⁹.

Mas a verdade é que a possível opção pela vinculatividade da decisão de AIA vem reforçar ainda mais este papel do Ministério do Ambiente o qual, ao contrário do que tem sido a prática comum, passará a estar colocado não no “fim da linha” da acção administrativa regulamentadora e autorizadora da actividade económica, mas no seu início: tal acontece porque o eventual impacte ambiental negativo de um determinado projecto será suficiente para tornar juridicamente inviável o seu licenciamento. É evidente que tal realidade implicará dificuldades e responsabilidades acrescidas para o Ministério do Ambiente, devendo este preparar-se e ser dotado dos meios humanos, técnicos e financeiros necessários para responder adequadamente a tal desafio.

Acrescente-se ainda que, em face da extrema importância da sua decisão, os serviços do Ministério do Ambiente não deverão cair na tentação de proferir decisões positivas atendendo aos fortes impactes económicos ou sociais dos projectos, *v.g.* em virtude dos postos de trabalho que vai criar e do desenvolvimento que vai gerar numa determinada região: não é pelo facto de a decisão passar a ser vinculativa que as autoridades ambientais deverão passar a fazer uma ponderação mais vasta e global. Bem pelo contrário, é apenas a análise dos impactes ambientais do projecto que está em causa e apenas estes devem ser tomados em consideração na decisão de AIA.

No entanto, não se deve descurar a necessidade de fazer uma apreciação do impacte ambiental do projecto atendendo à forma ampla como a noção de ambiente é acolhida na nossa Lei de Bases do Ambiente [artigo 5.º, n.º 2, al. a)]. Deste modo devem ser tomados em conta, na decisão de AIA, não apenas os impactes do projecto nos componentes ambientais naturais, mas também, por exemplo, na paisagem e no património natural e construído. De qualquer forma, a ideia da integração da política do ambiente nas outras políticas sectoriais e o reforço da colaboração entre os diversos órgãos e entes da Administração Pública na tutela do ambiente compatibilizam-se bem com esta compreensão das coisas.

A convicção de que os serviços do Ministério do Ambiente, aquando da elaboração da decisão de AIA, devem apreciar apenas os impactes ambientais do projecto, sai ainda reforçada em virtude de uma decisão positiva de AIA não implicar forçosamente a sua aprovação, que poderá ser inviabilizada, por outros motivos, na fase posterior de licenciamento.

c) Sentidos possíveis da decisão

De forma muito breve, gostaríamos apenas de destacar que, à imagem do que já agora sucede, a decisão de AIA poderá ser uma decisão favorável, desfavorável ou favorável condicionada (sendo esta última, em termos estatísticos, a mais frequente).

A decisão deverá indicar sempre, no caso de ser favorável, as condições ambientais em que o projecto deve realizar-se. Tais condições são vinculativas para a execução do projecto, na medida em que este só pode funcionar se e enquanto cumprir os seus exactos termos.

d) Nulidade dos actos praticados em sentido contrário à decisão de AIA

Se o legislador quiser ser coerente com a sua posição e levar até ao fim a configuração da decisão de AIA como parecer conforme favorável, terá de cominar com a sanção da nulidade os actos

administrativos que aprovem um projecto que tenha sido objecto de uma decisão de AIA desfavorável. Na verdade, apesar de a regra geral no nosso direito administrativo quanto à invalidade dos actos administrativos ser a da anulabilidade (nos termos do artigo 135.º do CPA, “São anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”), o legislador tem sempre a possibilidade de prever a sanção mais grave da nulidade ao nível da legislação especial.

A partir do momento em que se quis dar suficiente força à decisão de AIA ao ponto de tornar juridicamente inviável a aprovação de um projecto que mereça uma decisão negativa neste âmbito, afigura-se como coerente e lógico que se preveja a sanção da nulidade para os actos de licenciamento que aprovem um projecto em desrespeito de uma tal decisão: só assim se poderá assegurar que os projectos sujeitos ao procedimento prévio de AIA não sejam aprovados sem uma decisão positiva das autoridades ambientais competentes no caso.

Não pensamos ser excessivo cominar com a sanção mais grave, no que respeita à invalidade do acto administrativo, um acto violador da decisão de AIA. A partir do momento em que tal decisão se tornou vinculativa (no sentido de impedir uma decisão positiva em sede de licenciamento se a decisão de AIA for negativa), a única forma de levar às últimas consequências tal regime e de não vir a desvirtuar uma tal opção sancionando-a com uma mera anulabilidade é qualificar como nulos os actos de licenciamento que contrariem uma decisão de AIA negativa. Ideia que sai reforçada se atendermos ao regime da anulabilidade e aos curtos prazos previstos para a impugnação de actos anuláveis: em virtude de um e de outros tais actos acabam em inúmeros casos por se firmarem na ordem jurídica, com a força de “caso decidido”.

e) Sentido do acto tácito: deferimento ou indeferimento?

Da mesma forma, é nossa opinião que se se quiserem assumir totalmente as consequências deste novo regime, também a ausência de decisão das autoridades ambientais no prazo legalmente estabelecido deve valer como indeferimento tácito (acto silente negativo); caso contrário, abrir-se-ia uma via que quanto a nós se afiguraria como perigosa, já que um projecto poderia vir a merecer uma decisão positiva em sede de AIA sem os respectivos impactes ambientais terem sido devidamente ponderados, apenas devido à inércia ou morosidade da actuação dos organismos competentes.

Como é sabido, apesar do regime um pouco confuso dos artigos 108.º e 109.º do CPA, a regra geral que vale no nosso direito positivo é a do indeferimento tácito⁵⁰. Na verdade, apenas para os procedimentos que têm como objecto situações normalmente designadas pela doutrina por “autorizações permissivas” é que vale o deferimento tácito, nos termos do artigo 108.º. Tais situações referem-se aos casos em que as expectativas do particular em exercer um direito são maiores, uma vez que tal direito já lhe pertence, estando apenas o seu exercício condicionado à emissão do acto autorizativo; pelo contrário, a regra aplicável a todas as actividades dos particulares sujeitas a “autorizações constitutivas”⁵¹ é a do indeferimento.

Em face das imposições acrescidas que resultam para os donos da obra do dever de proteger o ambiente e de um regime de AIA previsivelmente bastante exigente para eles, não se pode afirmar que o particular goze de qualquer direito antes do licenciamento nem tão-pouco antes da decisão de AIA relativa ao impacto ambiental do projecto. Estão aqui em causa interesses públicos vitais, não sendo apenas o exercício do seu direito que está condicionado a uma decisão de AIA favorável, uma vez que tal direito de iniciativa económica apenas existirá após uma decisão de AIA favorável e depois do subsequente (e eventual) licenciamento da actividade.

Acrescente-se ainda que os princípios da precaução e da prevenção, consagrados na Constituição da República Portuguesa [al. *a*) do n.º 2 do artigo 66.º] e no Tratado da União Europeia (artigo 130.º-R, n.º 2), apontam igualmente para considerar a decisão de AIA como próxima da figura das autorizações constitutivas. A “filosofia” ínsita a tais princípios levanta obstáculos de tal forma elevados ao exercício dos direitos de iniciativa económica dos particulares que é justo considerar que não existe neste âmbito qualquer direito preexistente à autorização administrativa.

Assim sendo, e como a regra aplicável a todas as actividades dos particulares sujeitas a autorização constitutiva é a do indeferimento tácito, tal regra deverá valer também em sede de AIA. Como tal, dever-se-á considerar a decisão de AIA desfavorável se, decorrido o prazo estabelecido para a sua emissão, ela não tiver sido emitida: a lógica e a unidade do sistema jurídico impõem tal solução, já que o deferimento tácito daria ao proponente a possibilidade de fazer prosseguir um projecto que poderia ter merecido uma decisão (expressa) negativa em sede de AIA.

6. Fiscalização e sanções

Um aspecto em que o regime de avaliação de impacte ambiental parece carecer apenas de alguns aperfeiçoamentos e actualizações é aquele relativo à matéria da fiscalização e sancionamento dos comportamentos contrários a este regime, à decisão de AIA em si mesma ou aos condicionamentos por esta impostos.

6.1. Fiscalização

A única norma sobre fiscalização no regime actualmente em vigor é a contida no artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 38/90, nos termos da qual “A fiscalização da disciplina estabelecida no presente diploma cabe aos serviços competentes do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais”.

Se bem que não haja nada a opor a esta regra geral, a verdade é que, num regime que se proponha mais denso e disciplinador, não deixará de se apresentar como conveniente e adequada uma maior precisão das normas relativas à fiscalização.

Nestes termos, pensamos que se deverá estabelecer como regra geral para a fiscalização do cumprimento do regime da AIA a competência da autoridade da AIA e, subsidiariamente, dos restantes organismos competentes do Ministério do Ambiente, competência essa naturalmente extensiva ao sancionamento dos respectivos comportamentos ilícitos.

Na verdade, se é aquela autoridade que determina a compatibilidade ambiental do projecto, fixando em muitos casos as precisas condições em que ele deve realizar-se, é sem dúvida essa autoridade que melhor apetrechada estará para fiscalizar o cumprimento de tais condições.

Em nome da integração da política do ambiente nas outras políticas sectoriais, mal não andarão o legislador se estabelecer expressamente o dever de qualquer outra autoridade administrativa que tenha por alguma forma conhecimento de factos violadores da decisão da AIA e das suas condições comunicar tais factos à autoridade da AIA para que esta actue e exerça a sua competência sancionadora.

6.2. Sancionamento

A configuração como contra-ordenações dos comportamentos ilícitos por contrários ao regime da AIA e a consequente aplicação do regime do ilícito de mera ordenação social parecem aqui perfeitamente adequadas, sobretudo por ser esse o ilícito-regra em matéria ambiental. É isso que decorre da Lei de Bases do Ambiente, que depois de prever a existência de crimes contra o ambiente

no seu artigo 46.º, estipula no n.º 1 do artigo 47.º: “As restantes infracções à presente lei serão consideradas contra-ordenações puníveis com *coimas* (...)”.

Nesta linha, são inúmeros os exemplos na legislação sectorial do ambiente do recurso ao sancionamento por coimas e sanções acessórias em sede ambiental: é isso que se passa em matéria de tratamento dos resíduos, luta contra o ruído, água, ar, aves selvagens, etc.⁵²

a) Montantes das coimas

De qualquer forma, há diversas actualizações e adaptações que podem e devem ser feitas nesta sede. É o que sucede, desde logo, quanto aos montantes das coimas, que reclamam claramente uma actualização, que aliás se estranha não tenha já sido feita pela revisão intercalar de Outubro de 1997. As coimas previstas no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 186/90 continuam a oscilar entre um mínimo de 500 e um máximo de 6.000 contos, quando no regime geral do ilícito de mera ordenação social (n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com a redacção do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro) já se permite a elevação de tal limite máximo para os 9.000 contos.

Para além da actualização dos montantes das coimas, não se afiguraria quanto a nós descabida a introdução de uma disposição expressa na regulamentação legal da AIA semelhante àquela já contida no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 433/82: nos termos desta disposição, “Se o agente retirou da infracção um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima (...) pode este elevar-se até ao montante do benefício (...)”. O facto de se dar grande importância ao benefício económico retirado da prática de um acto ilícito contra-ordenacional é fundamental para garantir uma real efectividade ao princípio do poluidor-pagador e para evitar um raciocínio de custos-benefícios que permita aos poluidores concluir que afinal, do ponto de vista económico, “vale a pena” poluir.

b) Sanções acessórias

No que se refere à possibilidade de cominação de sanções acessórias não serão necessárias grandes alterações: elas estão já previstas no n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 433/82. De qualquer modo, será aconselhável estabelecer-se de forma expressa a suspensão da actividade sempre que haja ausência da decisão de AIA imputável ao dono da obra quando legalmente exigível ou incumprimento declarado das condições ambientais previstas na decisão de AIA.

c) Pós-avaliação

Um objectivo extremamente ambicioso da propalada revisão da legislação relativa à AIA é o que se refere ao regime da pós-avaliação. Esse regime, a ser consagrado pela lei, exigirá dos donos das obras um grande esforço que terá necessariamente de ser correspondido pela própria Administração Pública. O objectivo central da pós-avaliação será o de estabelecer um sistema de acompanhamento do funcionamento e exploração do projecto, por forma a fornecer dados que, entre outros objectivos, permitam o controlo do cumprimento das condições estabelecidas na decisão de AIA.

São evidentes as vantagens que poderão resultar da consagração de tal regime, nomeadamente quanto à fiscalização do cumprimento dos condicionamentos eventualmente estabelecidos pela decisão de AIA, razão pela qual nos referimos a ele neste momento.

Em sede de pós-avaliação terá o dono da obra de realizar acções de auditoria ao seu próprio projecto, organizando e mantendo relatórios periódicos de tais acções, por forma a permitir o seu controlo pelas autoridades competentes. A pós-avaliação deverá assim basear-se numa auto-avaliação e auto-análise sistemáticas, para permitir a sua verificação externa e a fiscalização periódica pela Administração.

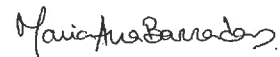
Não vamos desenvolver muito este tema, extremamente complexo nomeadamente em termos técnicos; no entanto, não podíamos deixar de a ele nos referir pela grande importância que a pós-avaliação pode assumir na sua relação com a fiscalização (e o hipotético sancionamento) do cumprimento das obrigações que resultam para os proponentes do regime da AIA.


(Maria Alexandra Aragão)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra


(José Eduardo Figueiredo Dias)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra


(Maria Ana Barradas)

Técnica Superior de 2ª Classe Estagiária (Jurista) da Câmara Municipal de Leiria

¹ Cfr. artigo 9.º, al. e), da Constituição da República Portuguesa.

² Cfr. artigo 66.º, n.º 2, al. a), da C.R.P., artigo 3.º, al. a), da Lei de Bases do Ambiente e artigo 130.º-R, do Tratado da União Europeia.

³ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/377/CEE, na redacção dada pela Directiva 97/11/CE, e 1.º “Considerando” da Directiva 97/11/CE.

⁴ Directiva n.º 96/61, de 24 de Setembro, cujo regime será aplicável às instalações novas já a partir de 30 de Outubro de 1999 e às instalações existentes a partir de 30 de Outubro de 2007.

⁵ Cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2ª ed., Coimbra, 1997, p. 34.

⁶ Artigo 2.º, n.º 1, da Directiva n.º 85/337.

⁷ “Environmental Impact Assessment. A Comparative Review”, Christopher Wood, Longman, 1996, pp. 266 e ss.

⁸ Artigo 1.º/2 da Directiva e artigo 1.º, n.º 2 a) do Decreto-Lei n.º 186/90.

⁹ Artigo 4.º/2 da Directiva de 1985.

¹⁰ O novo anexo III da Directiva distingue três tipos de critérios de selecção: as características dos projectos (dimensão do projecto, efeitos cumulativos relativamente a outros projectos, utilização dos recursos naturais, produção de resíduos, poluição e incómodos causados e risco de acidentes, atendendo sobretudo às substâncias ou tecnologias utilizadas), a localização dos projectos (deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas susceptíveis de serem afectadas pelos projectos, tendo nomeadamente em consideração a afectação do uso do solo, a riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona, a capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para algumas zonas, como zonas húmidas, zonas costeiras, zonas montanhosas e florestais, reservas e parques naturais, etc.) e as características do impacto potencial (extensão do impacto, natureza transfronteiriça do impacto, magnitude e complexidade do impacto, probabilidade do impacto, duração, frequência e reversibilidade do impacto).

¹¹ Nomeadamente no que diz respeito à localização, afigura-se-nos particularmente difícil a adequada consideração deste factor, abstractamente, em listas anexas à legislação. O que é possível é a incorporação de conceitos técnicos relativos à localização, com ou sem consagração legal das definições respectivas, como zonas húmidas, zonas costeiras, zonas montanhosas e florestais, reservas e parques naturais, etc., como aliás foi já opção da Directiva de 1997.

¹² Tendo em consideração as fontes de energia empregues ou os resíduos produzidos.

¹³ Processo C-133/94, Col. 1996, I, p. 2323.

¹⁴ Excluindo as instalações de pesquisa para a produção e transformação de matérias cindíveis e férteis, cuja potência máxima não ultrapasse 1KW de carga térmica contínua.

¹⁵ Tanto da segunda lista, como ficou demonstrado no Acórdão, como, por maioria de razão, da primeira lista.

¹⁶ Também aqui a nova legislação terá de afinar o rigor da terminologia jurídica, pois, na realidade, o que o legislador pretendeu consagrar não foi uma isenção mas antes uma dispensa, isto é, um acto administrativo que afasta, apenas em casos expressamente previstos na lei, o cumprimento de um dever que incide sobre um certo sujeito. Não estamos, assim, perante uma isenção, em que, pela verificação de uma situação de facto prevista na lei, há uma exoneração directa e imediata da obrigação, sem necessidade de um acto administrativo que analise o caso concreto.

¹⁷ “(...) o Governo (...) facultará informações sobre a isenção concedida, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Directiva 85/337/CEE”.

¹⁸ Com esse fundamento (entre outros) foi instaurado o processo C-150/97 Comissão-Portugal, ainda pendente.

¹⁹ Pela chamada “cláusula de opting out”, do artigo 130.º-T, que além da compatibilidade entre as medidas adoptadas e o Tratado, apenas exige a notificação à Comissão.

²⁰ Apesar da eventual distorção da concorrência que pode gerar.

²¹ Pensemos, por exemplo, na seguinte categoria de projectos: instalação destinada à criação intensiva de aves de capoeira com mais de 85 000 frangos ou 60 000 galinhas (categoria n.º 1.7. do anexo II da Directiva). Num dado caso concreto, pode haver dúvidas quanto a saber se as aves de capoeira são ainda frangos ou são já galinhas e considerando a diferença de 15000 cabeças entre os limiares, é indiscutivelmente importante determinar a maturidade biológica dos animais...

²² *Infra*, 5 a).

²³ Itálico nosso. Nem toda a informação relevante para efeitos de decisão de AIA é fornecida pelo dono da obra. Um papel fundamental desempenha aqui a fase de participação pública.

²⁴ Cfr. artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 85/377/CEE, na redacção dada pela Directiva 97/11/CE, e 11.º “Considerando” da Directiva 97/11/CE.

²⁵ Cfr. *supra* 3. d).

²⁶ V.g. § 13 da lei alemã sobre AIA, de 12 de Fevereiro de 1990.

²⁷ Nestes casos, deverá incumbir à autoridade da AIA instruir o procedimento e remeter ao Ministério do Ambiente todo o processado até ao momento em que a decisão final deva ser proferida.

²⁸ Cfr. artigo 2.º-A da Directiva 85/337/CEE (norma introduzida pela Directiva 97/11/CE).

²⁹ É de notar que a Directiva 96/61/CE terá que ser transposta até ao final de Outubro de 1999.

³⁰ Cfr. *infra* 2. c).

³¹ Cfr. artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 85/337/CEE, na redacção dada pela Directiva 97/11/CE.

³² Se tais entidades estiverem representadas na comissão de avaliação, tornar-se-á desnecessário consultá-las, uma vez que participam nos trabalhos da comissão e a sua opinião resultará expressa no relatório da AIA.

³³ Em sede de licenciamento da actividade industrial, a entidade coordenadora do licenciamento deve consultar entidades com atribuições em diversas áreas, nomeadamente na área ambiental – cf. artigo 9.º, n.º 2, do DL n.º 109/91, de 15 de Março, na redacção dada pelo DL n.º 282/93, de 17 de Agosto, e artigos 10.º e 11.º do Decreto Regulamentar n.º 25/93, de 17 de Agosto.

³⁴ Artigo 6.º, n.º 2. Mais correctamente, à luz do direito português, dever-se-ia falar em licenciamento ou autorização.

³⁵ Artigo 6.º, n.º 3.

³⁶ Trata-se aqui de uma rectificação operada, em 1997, à Directiva de 1985. Antes previa-se que o público deveria ter oportunidade de se pronunciar antes de o projecto ser iniciado, o que podia redundar numa perda de efeito útil da consulta, quando ela viesse a ocorrer *antes* do início do projecto mas *depois* da sua aprovação.

³⁷ Artigo 2.º, n.º 3.

³⁸ Impactes tradicionalmente chamados “transfronteiriços”.

³⁹ Artigo 7.º, n.º 3.

⁴⁰ Que poderiam ser, pelo menos, a sede da autoridade de AIA, a sede do IPAMB, as Câmaras Municipais da área de influência do projecto e a Internet.

⁴¹ Não só o direito de conhecer directamente os elementos e peças processuais existentes, como o direito de obter rapidamente uma cópia fiel e a preço de custo dos elementos que sejam solicitados.

⁴² Nomeadamente a protecção de dados pessoais, as matérias que envolvam segredo industrial e comercial, a protecção da propriedade intelectual ou da segurança nacional.

⁴³ Deverá ser publicitada toda a informação relevante relativa ao projecto, nomeadamente a existência de um projecto (com a sua designação, a identificação do proponente, a identificação da equipa responsável pelo EIA, etc.), a proposta de âmbito de EIA, o próprio EIA, bem como o seu resumo não técnico, as formas e prazos de participação admitidas e as decisões finais de AIA e de licenciamento.

⁴⁴ Pode ser feita através de anúncios difundidos em jornais de circulação nacional, regional ou local, por radiodifusão, pela televisão, pela afixação de avisos no local, pela afixação de editais nas Juntas de Freguesia, pela Internet, através da organização de exposições de desenhos, gráficos, fotografias, modelos de dimensões grandes, etc.

⁴⁵ Nalguns casos será mais adequada a publicitação pela entidade licenciadora e noutros pelo IPAMB.

⁴⁶ Com excepção, naturalmente, dos pareceres anónimos, insuficientemente identificados, com identificação ilegível ou manifestamente falsa.

⁴⁷ Itálicos nossos.

⁴⁸ Sobre os pareceres conformes, cf., por todos, EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo*, Lições policopiadas, Coimbra, 1978, p. 137 s. O Autor acrescenta que tais pareceres se verificam nos casos em que “uma decisão num dado sentido (positivo ou negativo) só pode ser tomada se tiver apoio num parecer; mas o apoio do parecer no sentido previsto não tolhe a liberdade de decidir em sentido contrário”.

⁴⁹ Atente-se em que a noção de “desenvolvimento sustentável” é expressamente mencionada na actual redacção do n.º 2 do artigo 66.º da Constituição da República, prescrevendo-se na al. e) do mesmo preceito que incumbe ao Estado “Promover a integração de objectivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial”.

⁵⁰ Expressamente nesse sentido, cf. ESTEVES DE OLIVEIRA/PEDRO GONÇALVES/PACHECO DE AMORIM, cit., p. 490.

⁵¹ Sobre as diferenças entre as noções de “autorização constitutiva” e “autorização permissiva”, cf. EHRHARDT SOARES, cit., pp. 114 e segs.

⁵² Para o ruído, cf. os artigos 36.º e segs. do Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de Junho; sobre a protecção e controlo da qualidade do ar, vide o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 352/90; sobre a conservação de aves selvagens, os artigos 9.º e segs. do Decreto-Lei n.º 280/94, de 8 de Novembro; sobre a água, prevê-se a aplicação do regime do ilícito de mera ordenação social nos artigos 49.º a 55.º do Decreto-Lei n.º 74/90, de 7 de Março; sobre os resíduos cf. os artigos 20.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de Setembro.