

NOTAS, NOTÍCIAS E RECENSÕES

Sistema Nacional de Licenciamento Industrial. Instrumento de Política Pública promotor da Competitividade e do Desenvolvimento Industrial Sustentável

António Oliveira*

1. Antecedentes

Portugal teve em vigor desde 1991 um Sistema de Licenciamento Industrial instituído através do Decreto-Lei nº109/91, de 15 de Março e legislação conexas, o qual à data constituiu um avanço significativo, quer pela visão integrada da prevenção e controlo de riscos industriais, quer também pela intervenção coordenada e integrada no plano interno do Estado, tendo então sido instituída a figura de Entidade Coordenadora, interlocutor único do industrial, com atribuições em matéria de coordenação do processo de licenciamento industrial e emissão da respectiva autorização de instalação e posterior laboração.

O objectivo fundamental que então presidiu à instituição daquele Sistema consistiu no estabelecimento de normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial em matéria de prevenção de riscos e inconvenientes resultantes da laboração dos estabelecimentos industriais, tendo em vista salvaguardar a saúde pública e dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a higiene e segurança dos locais de trabalho, o correcto ordenamento do território e a qualidade do ambiente, incluindo previsibilidade nos procedimentos da actuação administrativa.

A experiência decorrente da vigência do actual quadro legal, por um lado, e o conjunto de novas condicionantes regulamentares no domínio da prevenção e controlo dos impactes resultantes das actividades industriais, designadamente em matéria de condições de trabalho, de saúde e muito especialmente de protecção do ambiente, em resultado da transposição de Directivas comunitárias de que se destacam as relativas:

- à avaliação de impacte ambiental;
- à prevenção e controlo integrados da poluição;
- à prevenção de riscos associados a acidentes graves envolvendo substâncias perigosas,

a que acrescem os desenvolvimentos associados a novos enquadramentos em matéria de descentralização administrativa do Estado, conduziram à necessidade de revisão do Sistema.

As motivações anteriores importa ainda acrescentar a situação da economia à escala global e europeia, e em particular a realidade nacional, sendo necessário promover a melhoria do enquadramento regulamentar

das actividades industriais, visando diminuir os entraves administrativos à criação de empresas e ao seu desenvolvimento, de modo a criar condições para o progresso económico e a competitividade empresarial.

2. Evolução do Sistema de Licenciamento Industrial – Principais Linhas de Orientação

Considerando que:

- no contexto do Sistema de Licenciamento Industrial deverão fazer-se convergir a compatibilização da prevenção e controlo dos impactes associados ao exercício das actividades industriais com adopção de medidas de política pública dirigidas à melhoria das condições da envolvente empresarial (nomeadamente as de natureza regulamentar), potenciando o ordenamento de um enquadramento favorável à promoção da competitividade industrial e do desenvolvimento sustentável, assegurando assim a compatibilização das diversas vertentes da prossecução do interesse colectivo;
- o Sistema de Licenciamento Industrial enquanto instrumento de política pública constitui-se como um dos instrumentos privilegiados de relacionamento entre o Estado e as empresas na promoção do desenvolvimento económico e social, cujo papel se releva no contexto da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável;
- o Sistema de Licenciamento Industrial deve promover a articulação com iniciativas voluntárias de parceria, designadamente Acordos e/ou Contratos, visando a dinamização de actuações pró-activas de melhoria do desempenho nos domínios da eco-eficiência e das responsabilidades social das empresas;
- o Sistema de Licenciamento Industrial constitui um instrumento de suporte à prossecução de dinâmicas empresariais orientadas para a concretização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável;
- que neste âmbito assume particular importância a simplificação de procedimentos, a redefinição das competências dos órgãos da Administração Central e o papel a desempenhar pelas estruturas do poder local, de modo a melhorar o desempenho global do Sistema e a diminuir os prazos de respos-

* Engenheiro Químico. Mestre em Economia e Gestão de Ciência e Tecnologia.

ta às empresas num quadro de reforço da responsabilidade destas em matéria de prevenção de riscos e cumprimento da regulamentação aplicável;

- que a revisão do Sistema de Licenciamento Industrial deverá articular e integrar diversa legislação conexa, relativa à minimização dos impactes sociais e ambientais das actividades industriais e à prevenção dos riscos sobre a saúde pública e dos trabalhadores, de modo a simplificar as relações entre as empresas e a Administração,

para o alcance de tais desideratos considerou-se essencial introduzir melhorias no Sistema de Licenciamento industrial que lhe conferissem maior eficiência e eficácia na actuação pública.

Assim, enunciam-se de seguida as áreas de actuação consideradas relevantes na prossecução do quadro de acção estratégica preconizado para a evolução do Sistema:

- Alargamento do âmbito de aplicação do Sistema de modo a contemplar toda a indústria transformadora, incluindo a actividade industrial de transformação da pesca, em terra;
- Consagração no âmbito do Sistema das atribuições e competências das autarquias locais nos termos da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro;
- Aprofundamento da abordagem integrada de prevenção e controlo dos riscos associados às actividades, incluindo o reforço da articulação com as legislações conexas ao Sistema e que nele convergem, nomeadamente nos domínios do ambiente;
- Articulação do Sistema com medidas voluntárias de promoção da eco-eficiência e da sustentabilidade empresarial, reflectindo as dinâmicas de inovação e desenvolvimento tecnológico, enquanto factores essenciais da competitividade industrial, indissociáveis do exercício das actividades em condições de qualidade sustentada em termos de segurança e protecção do ambiente;
- Inclusão da adopção de sistemas de gestão da segurança e do ambiente, na prossecução da Gestão pela Qualidade Total;
- Articulação do Sistema com o cadastro industrial, visando sistema de informação empresarial;
- Aprofundamento do papel da Entidade Coordenadora, a quem compete a coordenação do processo de licenciamento enquanto interlocutor único do industrial, contemplando a criação da figura do gestor do processo, conferindo-lhe assim maior capacidade de intervenção e decisão;
- Criação da figura da Entidade Acreditada a quem serão atribuídas ou delegadas competências no âmbito do Sistema, constituindo um factor de simplificação de procedimentos e de celeridade de actuação;
- Criação de quatro tipos de regimes de licenciamento, com graus de exigência processual diferenciados

a que correspondem quatro tipologias diferentes de estabelecimentos industriais, caracterizadas pelo risco potencial associado e hierarquizadas no sentido decrescente do risco, e da correspondente simplificação de procedimentos e redução dos tempos do processo de licenciamento;

- Inclusão num único sistema de licenciamento dos processos de licenciamento que transitam para a responsabilidade das autarquias e do licenciamento de estabelecimentos industriais a localizar em ALE;
- Consideração dos pedidos de Avaliação do Impacte Ambiental e de Autorização de Localização, como procedimentos prévios ao Licenciamento da Instalação, mas enquadrados no Sistema, por forma a evitar custos documentais e processuais desnecessários, garantindo a previsibilidade da intervenção e decisão administrativa;
- Clarificação de critérios de localização e definição das condições em que é necessária ou não a prévia autorização de localização, com base nos instrumentos de ordenamento do território existentes, nomeadamente os Planos Directores Municipais (PDM's);
- Explicitação dos elementos processuais requeridos, racionalizando e simplificando as exigências em função do regime de licenciamento e dando efectividade ao papel das Sociedades Gestoras de ALE e das Entidades Acreditadas;
- Reforço das exigências associadas à instrução dos pedidos de licenciamento, em coerência com o princípio da simplificação e desburocratização e simultânea responsabilização das empresas;
- Reforço da qualidade do projecto industrial, instituindo a figura de "Responsável Técnico do Projecto" e de "Interlocutor Técnico";
- Instituição do Arquivo dos Elementos de Licenciamento a ser mantido actualizado nas instalações da empresa e sua interligação com alterações em que não é requerido o licenciamento, permitindo assim o controlo "à posteriori" em substituição da sistemática exigência de licenciamento prévio das alterações;
- Simplificação de pareceres para os vários regimes de licenciamento, com a previsão da sua dispensa para as empresas que pretendam instalar-se em Áreas de Localização Empresarial ou com projectos validados por Entidades Acreditadas;
- Redução dos prazos para emissão de pareceres com reforço da aceitação tácita no caso de ultrapassagem do prazo previsto e introdução do conceito de parecer integrado por Ministério e da obrigatoriedade da sua fundamentação bem como das condições impostas;
- Criação de um regime transitório por forma a procurar solucionar casos insolúveis de localização anterior ao estabelecimento do instrumento de

ordenamento do território que não permite a localização e introdução da possibilidade de emissão de licença limitada no tempo;

- A introdução do reexame das condições de exploração para os estabelecimentos de maior risco potencial, de 7 em 7 anos.

3. Arquitectura Jurídica do Sistema

Apresenta-se na Tabela 1, a síntese dos diplomas que constituem o novo regime jurídico do sistema de licenciamento industrial.

Ainda neste contexto, salienta-se que se encontra previsto ser publicado o diploma relativo ao seguro de responsabilidade civil, bem como o diploma relativo à acreditação de entidades no âmbito do Sistema Português da Qualidade, para efeitos de actuação no âmbito do Sistema de Licenciamento Industrial.

Merece ainda referência em termos legislativos o Decreto-Lei nº 70/2003, de 10/04, o qual estabelece o Regime do Licenciamento das Áreas de Localização Empresarial (ALE), cujas sociedades gestoras passarão

a desempenhar atribuições de entidade coordenadora do processo de licenciamento, no caso dos estabelecimentos industriais a instalar em ALE.

4. Objectivos e Princípios de Segurança, Prevenção e Controlo de Riscos

Apresentam-se nos Quadros 1 e 2, os objectivos e Princípios de Segurança, Prevenção e Controlo de Riscos do Sistema de Licenciamento Industrial.

5. Regimes de Licenciamento e Entidades Coordenadoras do Processo de Licenciamento

Apresentam-se nas Tabelas 2 e 3, respectivamente, as Tipologias de Regimes de Licenciamento e respectivas características de enquadramento nos mesmos, bem como as Entidades Coordenadoras do Processo de Licenciamento, com referência à CAE - REV 2 e Tipo de Regimes de Licenciamento.

Diploma Legal	Âmbito
Decreto-Lei nº 69/2003, 10/04	Estabelece as Normas Disciplinadoras do Exercício da Actividade Industrial
Decreto Regulamentar nº 8/2003, 11/04	Aprova o Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial (RELAI)
Decreto-Lei nº 152/2004, 30/06	Estabelece o Regime de Intervenção das Entidades Acreditadas no âmbito do Processo de Licenciamento Industrial
Portaria Nº 464/2003, 6/06	Estabelece os Regimes de Licenciamento e as respectivas Entidades Coordenadoras
Portaria Nº 470/2003, 11/06	Taxas a cobrar pelos serviços prestados no âmbito do Licenciamento Industrial
Portaria Nº 473/2003, 11/06	Explicita os Requisitos de Instrução dos Pedidos de Licenciamento
Portaria Nº 474/2003, 11/06	Explicita os Requisitos de Instrução dos Pedidos de Autorização de Localização
Portaria Nº 1235/2003, 27/10	Estabelece os Requisitos do Seguro de Responsabilidade Civil, aplicável às actividades industriais de maior risco

Tabela 1 - Arquitectura Jurídica do Sistema

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL SUSTENTÁVEL
EXIGE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO DAS SUAS 3 DIMENSÕES:



Quadro 1 - Objectivos do Sistema de Licenciamento Industrial

Objectivos do Sistema de Licenciamento Industrial
Prevenção dos riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, visando salvaguardar a saúde pública e dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a higiene e segurança dos locais de trabalho, a qualidade do ambiente e um correcto ordenamento do território, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas.

Princípios de Segurança, Prevenção e Controlo de Riscos

As actividades industriais devem ser exercidas de acordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis e adoptar medidas de prevenção e controlo no sentido de eliminar ou reduzir os riscos susceptíveis de afectar as pessoas e bens, garantindo as condições higio-sanitárias, de trabalho e de ambiente, minimizando as consequências de eventuais acidentes.

Os Princípios de Segurança, Prevenção e Controlo de Riscos são:

- Adoptar as melhores técnicas disponíveis;
- Utilizar racionalmente a energia;
- Proceder à identificação dos perigos, à análise e à avaliação dos riscos, atendendo, na gestão da segurança e saúde no trabalho, aos princípios gerais de prevenção aplicáveis;
- Adoptar as medidas de prevenção de riscos de acidentes e limitação dos seus efeitos;
- Adoptar sistemas de gestão ambiental e da segurança e saúde do trabalho adequados ao tipo de actividade e riscos inerentes, incluindo a elaboração de plano de emergência do estabelecimento, quando aplicável;
- Adoptar as medidas higio-sanitárias legalmente estabelecidas para o tipo de actividade, por forma a assegurar a saúde pública;
- Adoptar as medidas necessárias para evitar riscos em matéria de segurança e poluição, por forma que o local de exploração seja colocado em estado aceitável na altura da desactivação definitiva do estabelecimento industrial.

E ainda:

- Sempre que seja detectada alguma anomalia no funcionamento do estabelecimento, devem ser tomadas as medidas adequadas para corrigir a situação e, se necessário, proceder à suspensão da exploração, devendo imediatamente ser comunicado esse facto à entidade coordenadora.

Quadro 2 - Princípios de Segurança, Prevenção e Controlo de Riscos

6. Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e Segurança Industrial

Considerando a relevância que a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e Segurança Industrial assumem para o alcance do desiderato do Sistema de Licenciamento

Industrial, esta vertente dos riscos industriais foi considerada ao nível de um “*Estudo de identificação de perigos e avaliação de riscos para a segurança, higiene e saúde no trabalho*”, enquanto elemento de instrução do pedido e instalação dos estabelecimentos industriais, cujo conteúdo genérico se apresenta no Quadro 3.

Tipos	Características
1	Estabelecimentos industriais que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes circunstâncias: <ul style="list-style-type: none"> - Anexo I do regime de avaliação do impacte ambiental; - Prevenção e controlo integrados da poluição; - Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas com a obrigatoriedade de relatório de segurança.
2	Estabelecimentos industriais não incluídos no tipo 1 e que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes circunstâncias: <ul style="list-style-type: none"> - Anexo II do regime de avaliação do impacte ambiental; - Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas sem obrigatoriedade de relatório de segurança; - Potência eléctrica contratada superior a 250 kva; - Potência térmica superior a 8.10^6 kJ/h; - N.º de trabalhadores superior a 50.
3	Estabelecimentos industriais não incluídos nos tipos 1 e 2 e que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes características: <ul style="list-style-type: none"> - Potência eléctrica contratada igual ou inferior a 250 kva e superior a 25 kva; - Potência térmica igual ou inferior a 8.10^6 kJ/h e superior a 4.10^5 kJ/h; - N.º De trabalhadores igual ou inferior a 50 e superior a 5.
4	Estabelecimentos industriais não incluídos nos tipos anteriores

Tabela 2 - Regimes de Licenciamento e respectivas características

Tabela 3 - Entidades Coordenadoras do Processo de Licenciamento, CAE - REV 2 e Tipo de Regimes de Licenciamento

CAE-REV2	Tipo de Estabelecimento	Entidade coordenadora
15110 a 15412 15510 15893 (apenas na parte respeitante ao tratamento, liofilização e conservação de ovos e ovoprodutos e centros de inspecção e classificação de ovos)	1, 2 e 3	Serviços competentes do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas ou sociedades gestoras de ALE no caso de estabelecimentos localizados em Áreas de Localização Empresarial (ALE)
15931 a 15950 40302 55520	4	Câmaras Municipais ou sociedades gestoras de ALE no caso de estabelecimentos localizados em Áreas de Localização Empresarial (ALE)
10103 23200 23300	Todos os Tipos	Direcção Geral da Energia
10, 12 a 37 (com excepção das acima indicadas, bem como das actividades 221,2223,2224,2225,223 e 2461)	1, 2 e 3	Direcções Regionais do Ministério da Economia ou sociedades gestoras de ALE no caso de estabelecimentos localizados em Áreas de Localização Empresarial (ALE)
	4	Câmaras municipais Ou sociedades gestoras de ale caso de estabelecimentos localizados em Áreas de Localização Empresarial (ALE)

7. Considerações Finais

Onovo regime de licenciamento industrial enquanto Instrumento de Política Pública para a Sustentabilidade Empresarial tem subjacente que:

- a competitividade assume papel central da política de empresa no contexto da consideração do desenvolvimento sustentável, exigindo este uma integração

equilibrada das suas três dimensões - económica, social e ambiental;

- a concepção das medidas de política de empresa deve promover a sustentabilidade do crescimento económico, dissociando-o da pressão sobre os recursos naturais, devendo igualmente ser sustentáveis em termos de custos e benefícios e, preferencialmente, baseadas no mercado;

Estudo de identificação de perigos e avaliação de riscos para a segurança, higiene e saúde no trabalho

- Identificação das fontes de perigo internas, designadamente no que se refere a agentes químicos, físicos e biológicos, bem como a perigos de incêndio e de explosão inerentes aos equipamentos ou de produtos armazenados, utilizados ou fabricados, nomeadamente os inflamáveis, os tóxicos ou outros perigosos;
- A escolha de tecnologias que permitam evitar ou reduzir os riscos decorrentes da utilização de equipamentos ou produtos perigosos;
- As condições de armazenagem, movimentação e utilização de produtos inflamáveis, tóxicos ou outros perigosos;
- Descrição das medidas e meios de prevenção de riscos profissionais e protecção dos trabalhadores, em matéria de segurança, higiene e saúde no trabalho, incluindo os riscos de incêndio e explosão, adoptadas a nível do projecto e as previstas adoptar aquando da instalação, exploração e desactivação;
- Indicação das principais fontes de emissão de ruído e vibrações e das certificações e sistemas de segurança das máquinas e equipamentos a instalar;
- Os meios de detecção e alarme das condições anormais de funcionamento susceptíveis de criarem situações de risco;
- Descrição da forma de organização dos serviços de segurança, higiene e saúde no trabalho adoptada, incluindo, nomeadamente:
 - os procedimentos escritos, tendo em vista reduzir os riscos de acidentes e as suas consequências;
 - os meios de intervenção humanos e materiais em caso de acidente;
 - os meios de socorro internos a instalar e os meios de socorro públicos disponíveis.

Quadro 3 - Estudo de identificação de perigos e avaliação de riscos para a segurança, higiene e saúde no trabalho"

- o reforço da articulação entre políticas e, em particular, entre a política de empresa e as demais políticas sectoriais, nomeadamente, económica, mercado interno, tecnologia e inovação, é essencial para o suporte de uma actuação estrategicamente coerente e direccionada para o objectivo da sustentabilidade da competitividade da indústria;
- a nível da actuação regulamentadora, deve a mesma ser alvo de avaliação sistemática do seu impacto na competitividade (análise custo - benefício) e procurado o equilíbrio entre as medidas de natureza estritamente legislativa e as medidas

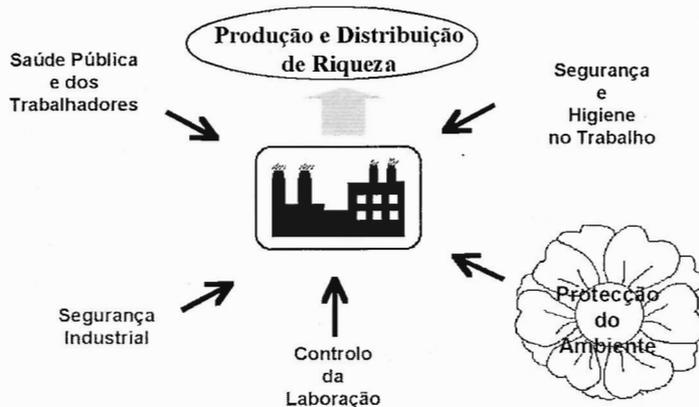
de natureza voluntária, devendo estas serem promovidas e incentivadas, como garante de uma actuação empresarial responsável (*Corporate Responsibility*); neste particular, tenha-se presente a reflexão em curso na União Europeia em matéria de “*Better Regulation/Simplification of Legislation*” e as Conclusões do Conselho Competitividade de 30 de Setembro de 2002, que reafirmou a elevada prioridade que deve ser dedicada à implementação da simplificação e melhoria do enquadramento regulamentar das empresas a nível europeu.

O Sistema Nacional de Licenciamento Industrial potencia:

- A simplificação e a desburocratização
- A eco-eficiência empresarial e a ecologia industrial
- A inovação empresarial
- A qualidade do ambiente
- O correcto ordenamento do território e a sua produtividade
- A sustentabilidade do crescimento económico
- A responsabilidade social das empresas

SISTEMA NACIONAL DE LICENCIAMENTO INDUSTRIAL

INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PROMOTOR DA COMPETITIVIDADE E DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL SUSTENTAVEL



**Riscos de desabamento nas arribas açoreanas.
As fajãs da Ilha de S. Jorge**

António Guilherme Bettencourt Raposo*

Introdução

O Arquipélago dos Açores está situado em pleno Atlântico Norte, a uma distância de 1600 a 2000 Km de Portugal Continental e de cerca de 3500 Km da

América do Norte, estendendo-se por uma latitude de 37° a 39° 30' N e por uma longitude de 25° a 31° 15' W de Greenwich, aproximadamente.

As Ilhas, que constituem uma Região Autónoma da República Portuguesa, estão distribuídas por três Grupos. As ilhas das Flores e Corvo, que constituem o Grupo Ocidental, situam-se na Placa Americana.

* Geógrafo. Associação Ecológica Amigos dos Açores.