

Universidade de Lisboa  
Universidade Nova de Lisboa



**Políticas Públicas de Ambiente em Portugal:  
Contextos legislativos e institucionais e dinâmicas de implementação**

Ana Isabel Tété Garcia

Doutoramento em Ciências do Ambiente

2013



Universidade de Lisboa  
Universidade Nova de Lisboa



**Políticas Públicas de Ambiente em Portugal:  
Contextos legislativos e institucionais e dinâmicas de implementação**

Ana Isabel Tété Garcia

Doutoramento em Ciências do Ambiente

Dissertação orientada pelo Professor Doutor Viriato Soromenho-Marques e pelo Professor Doutor João Ferrão no âmbito do Programa Doutoral em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável

2013



Agradecimentos,

Ao Professor Viriato Soromenho-Marques e ao Professor João Ferrão que tornaram este projeto possível, ao acreditarem e conferirem significado à ideia inicial e à minha vontade de aprender e de a desenvolver. A sua orientação, sempre disponível, dotada de estímulos, de rigor e de confiança, capacitou o trabalho e a minha esperança, mais que eu poderia desejar.

Ao Professor Filipe Duarte Santos, pela sua confiança neste projeto, como responsável pela criação do Programa Doutoral em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável, no qual tive a oportunidade e o prazer de compreender, debater, aprender, e atuar.

Aos dirigentes do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território que demonstraram a abertura essencial para a realização dos estudos de casos, sem impor restrições, viabilizando este trabalho.

Aos funcionários da Administração Pública que tiveram a generosidade de ceder tempo do trabalho diário, que é muito, e que com os seus conhecimentos e experiência contribuíram de forma determinante para este projeto, visando a melhoria da implementação de políticas públicas, em benefício do interesse público.

Um agradecimento especial à São, pela sua disponibilidade, e capacidade técnica, nos meus momentos de desespero informático.

Aos meus amigos que sempre me apoiaram e com os quais tudo faz sentido.

À minha querida família, o meu porto de abrigo.

Em particular à Sofia e à Laura, a alegria, o amor e a felicidade.

E ao Miguel, que me lembra sempre do que está para além do tempo e ilumina os nossos dias.



## Resumo

O Governo e a Assembleia da República podem aprovar um conjunto vasto de legislação ambiental, mas se esta não for implementada de forma efetiva pela Administração Pública não ocorrerá a alteração à realidade que se pretendia com a sua publicação (défice de implementação). A União Europeia e os seus Estados-membros reconhecem, por isso, a necessidade de garantir uma maior eficácia na implementação de políticas públicas de ambiente.

Em Portugal, apesar de existir a perceção de um défice de cumprimento da legislação ambiental, são escassos os instrumentos que permitiriam avaliar a implementação das políticas públicas de ambiente e servir de base para a correção dos desvios entre os objetivos iniciais e os resultados finais. Neste contexto, o presente trabalho pretende investigar se a implementação dos diplomas de proteção do ambiente através de mecanismos de regulação de comando e controlo é bem-sucedida e compreender como se pode utilizar esse conhecimento em benefício da implementação.

A investigação incidiu em três estudos de caso sobre implementação de políticas de ambiente, baseados nos diplomas que estabelecem, respetivamente, a prevenção e controlo da emissão de poluentes para a atmosfera, a qualidade da água para consumo humano, e a captação de água subterrânea. Para analisar a “caixa preta” onde ocorrem os processos da Administração Pública que transformam recursos em produtos, que, por sua vez, conduzem a resultados (desejados e indesejados), utilizaram-se indicadores compósitos.

Verifica-se que uma implementação bem-sucedida é facilitada por entidades reguladoras com estratégias individuais e conjuntas claras, visíveis, dinâmicas e operacionalizáveis, sendo essencial que a tomada de decisão de políticas públicas seja orientada e prepare a fase subsequente, a implementação.

Palavras – chave: Ambiente; Políticas Públicas; Regulação; Défice de implementação; Administração Pública





## Abstract

The parliament and the government may enact many environmental laws, but if the resulting legal framework isn't effectively implemented by the Public Administration, those regulations won't bring the desired shift into reality (implementation gap). The European Union and its member states acknowledge the need to assure an effective environmental policy implementation. Although there is a perception of the lack of compliance in the field of environmental laws in Portugal there are no monitoring and evaluation instruments to measure the degree of success in the implementation policy's stage. In this context, our research aims to clarify if environmental legislation, applied by processes of command and control, is successful and to explore how we can improve policymaking through such an evaluation.

This research is developed upon three case studies of public policies' implementation concerning, namely, the prevention and control of air pollution from stationary sources, water quality for human consumption, and, finally, the extraction of groundwater. We use composite indicators to analyze the "black box" where the endeavours of Public Administration, may change inputs into outputs, leading to wanted but also unwanted results.

We found out that when the implementation is successful, the main factors that ease the reaching of that positive outcome are the fruitful combination of individual and overarching strategies developed by the regulatory actors and clear, visible and operational procedures, which require the readiness of policy decision-making to anticipate the next step, the implementation stage.

Key words: Environment; Public Policy; Command and control regulation; Implementation gap; Public Administration



## Índice

<b>PARTE I - INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO</b> .....	1
Capítulo 1 - Introdução .....	1
Capítulo 2 - Enquadramento e revisão bibliográfica .....	6
2.1 A implementação no ciclo das políticas públicas .....	6
O ciclo das políticas públicas .....	6
A implementação de políticas públicas por regulação de comando e controlo .....	7
O estudo da implementação de políticas públicas por regulação de comando e controlo .....	10
2.2 O contexto da implementação por regulação de comando e controlo nas políticas públicas .....	12
A função administrativa do Governo e da Administração Pública .....	14
A função administrativa no interior das organizações da Administração Pública .....	15
A função administrativa e as funções legislativa, de fiscalização e jurisdicional .....	16
A função administrativa e a função política .....	17
A função administrativa no nível europeu e nacional .....	19
2.3 Entre a tomada de decisão e a implementação por regulação de comando e controlo .....	20
A tomada de decisão nos níveis europeu e nacional .....	20
O interesse público, critérios e prioridades .....	24
Os instrumentos e meios de operacionalizar o interesse público .....	26
2.4 Entre a implementação por regulação de comando e controlo e a avaliação .....	31
Nos níveis europeu e nacional .....	31
Em Portugal .....	36
Operacionalização do interesse público: como ordenar os valores públicos .....	38
2.5 A avaliação da implementação por regulação de comando e controlo .....	42
O estudo da avaliação da implementação .....	42
A conexão entre a avaliação da implementação e o desempenho das organizações públicas .....	45
Os indicadores de avaliação (e de desempenho) .....	47
Uma política pública de regulação .....	50
Capítulo III – Quadro analítico e metodologia .....	53
3.1 Objetivos e contexto da investigação .....	53
3.2 O âmbito e metodologias da investigação .....	55
Os processos .....	55
As políticas públicas e respetivos guiões .....	57
Os intervenientes .....	58
Os princípios e conceitos .....	60
As metodologias .....	60
A posição da autora .....	62
3.3 O quadro analítico .....	64
O desempenho da Administração Pública .....	64
A operacionalização .....	66
O desenvolvimento dos estudos de caso .....	69
3.4 Os resultados da investigação .....	93
A pontuação dos indicadores compósitos .....	93
Análise crítica e limitações .....	93
<b>PARTE II - ESTUDO DE CASO A: O REGIME LEGAL DA PREVENÇÃO E CONTROLO DAS EMISSÕES DE POLUENTES PARA A ATMOSFERA</b> .....	97
Capítulo 1- Introdução ao estudo de caso A e apresentação dos resultados .....	97
1.1 Objetivos e âmbito .....	97
1.2 Notas metodológicas .....	104
1.3 Apresentação de resultados .....	110
Indicadores externos .....	110

Indicadores compósitos .....	116
Capítulo 2 -Discussão dos resultados obtidos através de indicadores compósitos .....	120
2.1 Obstáculos .....	121
A existência de elevado número de entidades reguladoras sem uma estratégia individual clara e sem uma estratégia conjunta, visível, dinâmica e operacionalizada.....	121
A carência de mecanismos que assegurem a coerência e harmonização de diretrizes .....	123
A carência de troca de informação entre as entidades competentes pelo licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção.....	125
Formulação pouco clara e rigorosa dos diplomas aliada à falta de instrumentos de regulação:	
A ausência do licenciamento e os impactes na prevenção .....	127
A ligação entre o DL n.º 78/2004 e os diplomas que regem as atividades principais dos UA .....	130
A ligação entre o DL n.º 78/2004 e os diplomas conexos na análise de autocontrolo .....	137
As omissões na qualidade e universo na análise de autocontrolo .....	143
A ligação entre o DL n.º 78/2004 e outros diplomas na definição de alterações e no seu âmbito de aplicação.....	150
A relação entre o nível nacional e regional e o seu impacte na proporcionalidade .....	154
A relação entre o nível nacional e regional e os incumprimentos/tolerâncias/situações potenciais de emergência .....	161
A excedência de valores limite de emissão e o incumprimento legal .....	164
A representatividade da amostra pontual e a acreditação .....	167
A elaboração do relatório de autocontrolo segundo o anexo II .....	172
Os parâmetros e VLE relevantes .....	174
As emissões difusas.....	177
Os VEA e a BREF ECM.....	180
2.2 Facilitadores .....	182
O diploma PCIP, o diploma GIC e a limitação do teor de enxofre nos combustíveis.....	182
As estações de medição da qualidade do ar e o QualAr .....	182
O inventário nacional, os inventários regionais e os Planos de Melhoria da Qualidade do Ar .....	183
Os sistemas de informação e o acesso à informação .....	183
Cooperação entre a APA, as CCDR, a IGAOT e o SEPNA .....	184
O regime trienal, fontes múltiplas, sazonalidade e isenção de monitorização.....	185
A representatividade da amostra e a acreditação .....	186
O início de uma ação mais efetiva na correção dos incumprimentos reiterados .....	187
2.3 Síntese.....	188

**PARTE III - ESTUDO DE CASO B: REGIME JURÍDICO DA QUALIDADE DA ÁGUA DESTINADA AO CONSUMO HUMANO..... 193**

Capítulo 1 - Introdução ao estudo de caso B e apresentação dos resultados.....	193
1.1 Objetivos e âmbito .....	193
1.2 Notas metodológicas .....	198
1.3 Apresentação de resultados.....	201
Indicadores externos .....	201
Indicadores compósitos .....	203
Capítulo 2 - Discussão dos resultados obtidos através de indicadores compósitos .....	206
2.1 Facilitadores .....	206
A existência de uma entidade reguladora única com estratégia clara, visível, dinâmica e operacionalizada.....	206
A formulação clara e rigorosa do diploma e a adequação dos instrumentos de apoio à regulação (sistemas de informação, guias e recomendações).....	208
Acreditação dos laboratórios e a certificação de técnicos de amostragem e definição das condições de amostragem e ensaio específicas à regulação da qualidade da água para consumo humano .....	212
2.2 Obstáculos .....	213
Insuficiente conjugação da regulação da qualidade da água para consumo humano e da qualidade ambiental.....	213
Insuficiente coordenação entre a análise de autocontrolo e fiscalização.....	214
Dificuldades na construção de processos de contraordenação .....	215

Dificuldades na gestão dos incumprimentos (legais).....	216
2.3 A separação entre a lei da água e a qualidade da água para consumo humano .....	220
A separação formal e a relação real.....	220
2.4 A conexão entre a implementação da regulação da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos e da regulação ambiental.....	226
2.5 O domínio hídrico público e os recursos hídricos particulares: um motivo para não entregar o pedido de TURH.....	234
2.6 A conexão entre a implementação da regulação da qualidade da água para consumo humano em sistemas particulares e a regulação ambiental.....	239
2.7 Síntese.....	242

**PARTE IV - ESTUDO DE CASO C: A LEI DA ÁGUA NA VERTENTE DA CAPTAÇÃO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS PARA FINS INDUSTRIAIS.....** 247

Capítulo 1 - Introdução ao estudo de caso C e apresentação dos resultados .....	247
1.1 Objetivos e âmbito .....	247
1.2 Notas metodológicas .....	254
1.3 Apresentação de resultados.....	260
Indicadores externos .....	260
Indicadores compósitos .....	264
Capítulo 2 - Discussão dos resultados obtidos através de indicadores compósitos .....	268
2.1 Obstáculos .....	269
A existência de elevado número de entidades reguladoras sem uma estratégia individual clara e sem uma estratégia conjunta, visível, dinâmica e operacionalizada.....	269
A ausência de mecanismos que assegurem a coerência e harmonização de diretrizes .....	270
A ausência do SNITURH e o atraso na emissão de decisões administrativas de licenciamento .....	271
A carência de troca de informação no interior do Ministério do Ambiente e com o seu exterior e a falta de utilização da informação disponível (REF).....	272
A ausência de uma etapa da regulação (a análise de autocontrolo) e as notificações.....	274
A carência de informação necessária, validada, “decifrada” e atualizada sobre o estado do ambiente e a sua relação com as atividades antropogénicas e a falta de utilização da informação disponível (SNIRH) .....	277
Formulação pouco clara e rigorosa dos diplomas aliada à falta de instrumentos de regulação:	
A regularização e as captações “existentes”.....	281
O licenciamento das captações de água subterrânea “novas” (pesquisa, execução e exploração).....	288
O afastamento mínimo de 100 m entre captações .....	292
O licenciamento das entidades que exercem a atividade de pesquisa e execução de captações de águas subterrâneas e a montagem dos equipamentos de extração .....	294
A indefinição operacional dos impactes significativos nos recursos hídricos e o limite dos 5 cv.....	297
A sobreposição da análise de autocontrolo e a TRH.....	303
A veracidade da informação prestada pelos utilizadores do ambiente sobre a potência dos meios de extração e os resultados do autocontrolo.....	306
A manutenção e operação da captação e as alterações da decisão administrativa de licenciamento .....	308
O planeamento da ação da fiscalização e a inspeção, as reclamações e os acidentes de poluição.....	309
A relação entre a qualidade no licenciamento e na fiscalização/inspeção e o incumprimento legal.....	313
A (falta de) conexão entre a Lei da Água e os regimes de licenciamento das atividades principais dos UA .....	317
A (falta de) conexão entre a Lei da Água e os regimes PCIP e AIA .....	324
2.2 Facilitadores .....	330
Esforço de “regularização” das captações “existentes” e de licenciamento das “captações novas”.....	330
As redes de monitorização dos recursos hídricos e o SNIRH.....	330
Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica .....	331
A implementação efetiva do regime económico e financeiro, taxa de recursos hídricos .....	331
Cooperação entre as ARH e a IGAOT e o SEPNA .....	332
O licenciamento das entidades que exercem a atividade de pesquisa e execução de captações de águas subterrâneas ..	332
O grupo de trabalho de preparação do SNITURH, o seu desenho e respetivos guias .....	333

As práticas mais consentâneas.....	333
2.3 Síntese.....	334

**PARTE V – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... 339**

1.Percurso da investigação.....	339
2.Conclusões e recomendações.....	340
Entidades reguladoras com estratégias individuais e conjuntas claras, visíveis, dinâmicas e operacionalizáveis.....	342
Uma tomada de decisão para a implementação.....	345
A efetividade da implementação.....	347
As linhas orientadoras, os procedimentos e as práticas administrativas.....	348
O licenciamento como concretizador da sustentabilidade e do princípio da solidariedade entre gerações.....	349
A importância da qualidade do licenciamento.....	350
A análise do autocontrolo como triagem.....	352
O uso de dados fiáveis, comparáveis e “decifrados”, do ambiente e do desempenho ambiental.....	353
A conjugação da inspeção e da fiscalização.....	354
Uma política pública de regulação.....	355

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 359**

**SIGLAS E ACRÓNIMOS..... 369**

- Anexo A - Estudo de caso A
- Anexo B - Estudo de caso B
- Anexo C - Estudo de caso C
- Anexo D - CCDR-DSA e APA-DACAR
- Anexo E - APA-DALA, APA-DOGR e CCDR-DSA (aterros)
- Anexo F - ARH
- Anexo G - IGAOT
- Anexo H - APA-GAIA e CCDR-DSA (AIA)
- Anexo I - ERSAR

## Índice de Quadros

Quadro 1: As cinco fases do ciclo das políticas públicas .....	6
Quadro 2: Comparação da regulação de comando e controlo face a outros instrumentos de implementação .....	9
Quadro 3: Definição das etapas do ciclo primário de regulação .....	9
Quadro 4: Exercício do poder/competência/função dos diversos intervenientes na CRP .....	13
Quadro 5: Dez traves mestras da implementação de diretivas de proteção ambiental .....	23
Quadro 6: Principais valores inerentes à ação da Administração Pública inscritos na CRP .....	24
Quadro 7: Resumo dos 5 atributos das regras eficazes .....	28
Quadro 8: Objetivos definidos pela Comissão Europeia no âmbito da implementação da legislação ambiental .....	33
Quadro 9: Objetivos definidos pela NEPA e IMPEL no âmbito da implementação da legislação ambiental .....	35
Quadro 11: Tipos de avaliação das políticas públicas .....	43
Quadro 12: Condições a respeitar no desenho do conjunto de indicadores .....	48
Quadro 13: Efeitos perversos no uso de instrumentos de medição de desempenho .....	49
Quadro 14: Critérios da qualidade da regulação .....	51
Quadro 15: Definição dos elementos do modelo lógico de desempenho da Administração Pública .....	65
Quadro 16: Categorização dos requisitos da legislação em estudo .....	66
Quadro 17: Subcategorização das Categorias Licenciamento, Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção .....	67
Quadro 18: Indicador compósito FS (fluxos de informação – sobreposição) .....	72
Quadro 18-I: Indicadores agregados do indicador compósito FS (fluxos de informação – sobreposição).....	72
Quadro 19: Indicador compósito FI (fluxos de informação – interface).....	73
Quadro 19-I: Indicadores agregados do indicador compósito FI (fluxos de informação – interface) .....	73
Quadro 20: Indicador compósito IQ (informação – qualidade) .....	74
Quadro 20-I: Indicadores agregados do compósito IQL (licenciamento - informação – qualidade).....	74
Quadro 20-II: Indicadores agregados do compósito IQA (análise de autocontrolo - informação – qualidade).....	78
Quadro 20-III: Indicadores agregados do compósito IQF (fiscalização-informação – qualidade).....	80
Quadro 21: Indicador compósito IU (informação – universo) .....	83
Quadro 21-I: Indicadores agregados do compósito IU (informação – universo).....	83
Quadro 22: Indicador compósito IP (informação-proporcionalidade).....	84
Quadro 22-I: Indicadores agregados do compósito IP (informação – proporcionalidade).....	84
Quadro 23: Notas metodológicas aplicáveis aos estudos de caso aplicável aos estudos de caso .....	86
Quadro 24: Glossário geral aplicável aos estudos de caso .....	87
Quadro 25: Glossário específico dos estudos de caso .....	91
Quadro 1-A: Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011.....	99
Quadro 2-A: Principais dados sobre o âmbito do estudo de caso A.....	100
Quadro 3-A: Grupos-alvo inquiridos, respetivas funções por entidade e período temporal das sessões de trabalho .....	105
Quadro 4-A: Processo de consulta das decisões administrativas .....	107
Quadro 5-A: Dados de qualidade do ar .....	112
Quadro 6-A: Exemplos do QUAR das CCDR, APA e IGAOT, de 2010 e 2011 .....	115
Quadro 7-A: Sumário dos obstáculos e facilitadores detetados .....	120
Quadro 8-A: Principais temas controversos na implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004 .....	124
Quadro 9-A: Omissão na operacionalização e identificação das entidades competentes da AP no DL n.º 78/2004.....	129
Quadro 10-A: Número de empresas, por NUTS II, de algumas CAE ou conjunto de CAE .....	131
Quadro 11-A: Principais regimes de licenciamento da atividade principal e a sua relação com o DL n.º 78/2004 .....	131
Quadro 12-A: Súmula dos regimes conexos e a sua relação com o DL n.º 78/2004.....	137
Quadro 13-A: Sobreposições com pontuação baixa nas três categorias.....	142
Quadro 14-A: projetos em curso ou as intenções em matéria de tecnologias de informação/base de dados.....	147
Quadro 15-A: Conceitos associados a “alterações” de instalação na aceção de diversos regimes legais .....	150
Quadro 16-A: Exemplos de disparidades semânticas nos critérios de abrangência dos diplomas PCIP e AIA .....	153
Quadro 17-A: Principais dados recolhidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 102/2010 .....	154
Quadro 18-A: Exemplo de situações de incumprimento no DL n.º 78/2004 e diploma PCIP .....	162
Quadro 19-A: Disposições do DL n.º 78/2004 e diretrizes da APA sobre a monitorização pontual e em contínuo .....	165
Quadro 20-A: Principais conclusões e recomendações de reunião entre a IGAOT, a APA e o IPAC .....	170

Quadro 21-A: Lacunas do Decreto-Lei n.º 78/2004, em matéria de representatividade da amostra e validação da sua determinação .....	171
Quadro 22-A: Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento .....	189
Quadro 23-A: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise de autocontrolo .....	190
Quadro 24-A: Resumo dos principais resultados obtidos para a fiscalização/inspeção .....	191
Quadro 1-B: Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública, à data de 2010-2011.....	195
Quadro 2-B: Principais dados sobre o âmbito do caso de estudo .....	196
Quadro 3-B: Grupos-alvo inquiridos, respetivas funções por entidade e período temporal das sessões de trabalho .....	199
Quadro 4-B: Processo de consulta das decisões administrativas na ERSAR.....	200
Quadro 5-B: Exemplos de objetivos estratégicos e correspondentes objetivos operacionais, de 2010, da ERSAR .....	202
Quadro 6-B: Sumário dos obstáculos e facilitadores detetados .....	206
Quadro 7-B: Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento, pela ERSAR.....	243
Quadro 8-B: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise de autocontrolo, pela ERSAR .....	244
Quadro 9-B: Resumo dos principais resultados obtidos para a fiscalização/inspeção, pela ERSAR .....	245
Quadro 10-B: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise da Lei da Água e sua relação com o DL n.º 306/2007 .....	246
Quadro 1-C: Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011 .....	249
Quadro 2-C: Principais dados sobre o âmbito do caso de estudo .....	252
Quadro 3-C: Grupos-alvo inquiridos, respetivas funções por entidade e período temporal das sessões de trabalho .....	255
Quadro 4-C: Processo de consulta das decisões administrativas .....	256
Quadro 5-C: Classificação do estado químico e quantitativo das massas de água subterrâneas.....	261
Quadro 6-C: Exemplos do QUAR das ARH, APA e IGAOT, de 2009 a 2011 .....	263
Quadro 7-C: Sumário dos obstáculos e facilitadores detetados .....	268
Quadro 8-C - Interpretações extraídas do Despacho 14872/2009 e respetivos problemas da sua redação .....	286
Quadro 9-C: Conclusões extraídas do Decreto-Lei n.º 133/2005 e respetivos problemas da sua redação .....	295
Quadro 10-C: Definições de “zonas críticas” e qualidade das massas de água subterrâneas.....	298
Quadro 11-C: Comparação entre cláusulas dos TURH sobre manutenção e operação da captação .....	308
Quadro 12-C: Ligação entre a Lei da Água e alguns regimes de licenciamento da atividade principal dos UA.....	318
Quadro 13-C: Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento.....	335
Quadro 14-C: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise de autocontrolo .....	337
Quadro 15-C: Resumo dos principais resultados obtidos para a fiscalização/inspeção .....	338
Quadro: Âmbito da investigação .....	339



## Índice de Ilustrações

Figura 1: Contexto da implementação de políticas públicas por regulação de comando e controlo da investigação. ....	54
Figura 2: Política pública de regulação ambiental. ....	56
Figura 3: Níveis crescentes de envolvimento de intervenientes na implementação de políticas públicas. ....	59
Figura 4: Processo de codificação e a sua operacionalização em indicadores. ....	68
Figura 5: Enquadramento da investigação nas políticas públicas de ambiente. ....	69
Figura 1-A: Esquematização do DL n.º 78/2004, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação) 103	
Gráfico 1-A: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Licenciamento. ....	117
Gráfico 2-A: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Análise de Autocontrolo. ....	117
Gráfico 3-A: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Fiscalização/Inspeção. ....	118
Gráfico 4-A: Resultados do questionário individual. ....	119
Figura 2-A: Âmbito de abrangência de diplomas que regulam a atividade principal dos UA. ....	135
Figura 3-A: Sobreposição não tratada no reporte dos resultados do autocontrolo. ....	139
Figura 4-A: Esquematização do DL n.º 78/2004 (conforme Figura 1-I) e associação com DL n.º 69/2000 (AIA) e DL n.º 127/2008 (PRTR), em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação). ....	188
Figura 1-B: Esquematização do D.L. 306/2007, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e subcategorias (fluxos de informação e informação). ....	197
Gráfico 1-B: Resultados dos indicadores compósitos. ....	204
Gráfico 2-B: Resultados do questionário individual. ....	205
Figura 2-B – Localização das captações de águas subterrâneas para consumo humano. ....	225
Figura 3-B: Delimitação de perímetros de proteção de captações de águas subterrâneas. ....	225
Figura 4-B: Visão geral do SNITURH. ....	228
Figura 5-B – Procura relativa da água por sector entre 2000 e 2009. ....	231
Figura 6-B: Evolução positiva na eficiência no uso da água por sector. ....	232
Figura 7-B: Esquematização do DL n.º 306/2007 (conforme Figura 1-B) e associação com L n.º 58/2005 e DL n.º 226-A/2007, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação). ....	242
Figura 1-C: Esquematização da L n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e subcategorias (fluxos de informação e informação). ....	253
Gráfico 1-C: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Licenciamento. ....	265
Gráfico 2-C: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Análise de Autocontrolo. ....	265
Gráfico 3-C: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Fiscalização/Inspeção. ....	266
Gráfico 4-C: Resultados do questionário individual. ....	267
Figura 2-C: Esquematização da Lei da Água (conforme Figura 1-C) e associação com as suas disposições sobre o licenciamento das fases de pesquisa/execução de captações e pagamento da TRH e com o DL n.º 173/2008 (PCIP) e diplomas do licenciamento das atividades principais dos UA, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação) 334	



## PARTE I - INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

### CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A questão da eficácia das políticas públicas, um tema recorrente desde os anos 70 do século passado (Roller, 2005), tem-se tornado um assunto dominante nas análises contemporâneas sobre o desenvolvimento das democracias modernas, uma vez que o seu declínio diminui a legitimidade e mina a confiança dos cidadãos nos governos e instituições.

Contudo, apesar da estratégia de integração das temáticas ambientais, e em alguns casos simultaneamente de saúde pública, nas agendas governamentais da União Europeia e seus Estados-membros, do aumento do número de normativos legais, de entidades com competências administrativas e técnicas em matéria de ambiente e da preocupação da população com estes temas, existe uma crise na política ambiental.

Apontam-se alguns resultados muito positivos, mas outros desalentadores em áreas cruciais, como o esgotamento dos recursos naturais e a elevada produção de resíduos e emissão de determinados poluentes (Dente, 1995; Bell e McGillivray, 2008). As repercussões negativas no presente e para as gerações futuras são evidentes, em particular na economia (global), nas desigualdades sociais e na luta contra a pobreza (Stern, 2009).

O passado demonstrou não ser suficiente que a sociedade reconheça os seus problemas para que responda automaticamente com uma mudança coletiva de comportamentos (Tietenberg e Lewis, 2009) pelo que, mesmo num contexto de perda de confiança, os cidadãos depositam esperanças crescentes na atuação do Governo e das instituições (Roller, 2005).

As políticas públicas de ambiente ao nível da União Europeia refletem o aumento do conhecimento científico e a melhoria dos métodos de monitorização, possibilitando um diagnóstico mais realista do estado do ambiente e perspetivas da sua evolução às escalas local, regional e global. A decisão tomada na sequência da formulação das políticas públicas tem recaído sobre o uso de normativos legais, posteriormente transpostos para o direito nacional dos Estados-membros. Na área ambiental, têm vindo a ser publicados em número elevado, em particular nas últimas duas décadas (Farmer, 2007; NEPA, 2007), especializados nas diversas áreas das ciências, tecnologias e engenharias, como sejam, as alterações climáticas, a poluição do ar, da água, do solo e sonora, o consumo de recursos naturais, a produção de resíduos e a utilização de substâncias e preparações químicas. Deste modo, e desde o

final da última década do século XX, os normativos tornaram-se mais complexos do ponto de vista técnico, ambiental e jurídico (Bell e McGillivray, 2008).

Estes normativos são considerados, num regime democrático, uma premissa necessária para alcançar os objetivos relacionados com direitos fundamentais dos cidadãos (Morlino e Palombella, 2010), como o usufruto de um ambiente não poluído e com abundância de recursos naturais. Todavia, sendo instrumentos, a sua existência não garante, por si só, a proteção desses direitos. Intenta-se frisar que, embora a Assembleia da República e o Governo possam aprovar um conjunto vasto de legislação, se esta não for implementada de forma efetiva pela Administração Pública, não trará consigo a alteração à realidade que se pretendia com a sua publicação (Peters e Pierre, 2007). Vários autores têm-se dedicado ao estudo desse hiato, que designam por *défice de implementação*, desde o trabalho precursor de Pressman e Wildasky (1973) até à revisão da bibliografia efetuada por Hill e Hupe (2010), passando pela contribuição de Mischen (2009), que visa colmatar o que identifica como um *défice de ação-investigação* sobre o *défice de implementação*, e, em Portugal, pela investigação da implementação de políticas públicas nas áreas da formação, da educação e da segurança social de Cardim (2007).

Na União Europeia, a regulação foi apontada como uma área de desenvolvimento essencial para favorecer a competitividade e a inovação económica, inicialmente com o enfoque na fase da tomada de decisão, através da redução da “burocracia”. A pedra basilar desta estratégia foi lançada em 2001 pelas três instituições europeias envolvidas no processo legislativo - o Parlamento, o Conselho e a Comissão – com o acordo Interinstitucional “Melhor Regulação” (COM 2003/C 321/01). Mais recentemente, em 2010, a União Europeia divulgou a estratégia “Regulamentação Inteligente” (COM/2010/0543), impulsionada pela crise que pôs em evidência a necessidade de obviar medidas regulamentares incompletas, ineficazes e cujos resultados são insatisfatórios. A regulação e proteção do ambiente e a inovação económica nunca foram consideradas incompatíveis. Pelo contrário, assume-se que as normas ambientais mais rigorosas estimulam a inovação e as oportunidades de investimento (Varandas, 2009).

Em Portugal, o *défice de implementação* de políticas públicas de ambiente foi constatado por autores como Schmidt (2008), Pereira da Silva (2007) e Jerónimo (2010), tendo Soromenho-Marques (2007) proposto uma ação estratégica em cinco vetores: incidentes na implementação (informação, planeamento, coordenação e participação) e na avaliação (responsabilidade).

A progressão no uso de mecanismos de avaliação das políticas por parte do Ministério do Ambiente<sup>1</sup> é visível no aumento do número de indicadores, condensados nos relatórios anuais do estado do ambiente. Chama-se a atenção para o relatório de 2011, onde se faz uma súmula dos documentos produzidos por organismos internacionais que avaliaram as políticas nacionais nos últimos anos e que reconhecem o trabalho realizado em áreas como a proteção dos recursos hídricos, a qualidade do ar ou a gestão dos resíduos. Contudo, o Ministério não se exime a uma autocrítica: “De uma forma geral, os relatórios/avaliações objeto de análise neste capítulo de destaque concluem que, não obstante os progressos significativos verificados ao nível das políticas de ambiente nos últimos anos, tanto a nível nacional e regional, ainda existe um longo caminho a percorrer, e esforços que têm de ser encetados não tanto para o cumprimento de metas e objetivos mas, principalmente, para garantir o bem-estar das gerações atuais e futuras” (APA, 2011:159).

Ora, se partirmos do princípio de que a formulação das políticas públicas de ambiente, de génese europeia, não está errada, teremos de concluir que a avaliação deve ser direcionada para a análise da correspondência entre as metas e objetivos idealizados e os resultados reais, entendidos estes últimos como os benefícios para as gerações presentes e futuras. Para clarificar esta ideia, coloque-se a seguinte interrogação: se num determinado normativo legal se impõe o licenciamento dos regulados, a obrigação destes reportarem o autocontrolo, demonstrando o cumprimento dos valores limite de emissão de poluentes ou de consumo de recursos e a sua sujeição a ações de fiscalização/inspeção, por que motivo o objetivo final, que seria expectável atingir, expresso na melhoria mensurável da qualidade do ar atmosférico, recursos hídricos ou água para consumo humano, não foi alcançado? Ou ainda: de que forma as licenças, as análises do autocontrolo e as ações de fiscalização/inspeção contribuem para atingir esses objetivos?

A nossa questão de partida é:

- A implementação, pela Administração Pública, dos diplomas de proteção do ambiente é bem-sucedida?

Logo seguida de outras perguntas, que nos levaram para além de uma leitura simplista de um diagnóstico.

- O que significa e como se mede o sucesso da implementação?
- Quais os fatores causais, facilitadores ou obstáculos, que estão na génese de uma implementação, bem ou mal sucedida?

---

<sup>1</sup> Designado com este nome no texto, apesar das suas diferentes denominações nos vários Governos Constitucionais Portugueses.

- Como utilizar o conhecimento desses fatores em benefício da implementação?
- Quem o poderá e deverá fazer?

A resposta a estas interrogações impõe a utilização de instrumentos de avaliação da implementação de políticas públicas pela Administração Pública, ainda incipientes no nosso país. A avaliação consiste num exame, pontual ou contínuo, transversal às restantes fases do ciclo de políticas públicas, que permite conhecer a trajetória (e os seus aspetos mais relevantes) entre os objetivos iniciais e os resultados finais (Howlett, Ramesh e Pearl, 2009).

Não se quer estudar o conteúdo das políticas públicas de ambiente em si, mas a sua implementação. Pretende-se valorizar a aprendizagem organizacional, definida por Ferrão (2011:104) como “o conjunto de alterações do entendimento sobre as estruturas e os procedimentos administrativos capazes de suscitar modificações no funcionamento interno (organizacionais, de gestão) e no relacionamento com outros atores, que proporcionem melhorias nos processos de decisão” ou, dito de outro modo, valorizar não apenas mais e melhor informação mas sim um processo de aprendizagem e, por essa via, a construção inteligente de políticas públicas (Ferrão, 2011; Ferrão e Mourato, 2010).

A abordagem foi sistémica, não circunscrita a uma disciplina teórica mas multidisciplinar, como a realidade a estudar. As ciências do ambiente aliaram-se às ciências da Administração Pública, ao direito administrativo e do ambiente, à ciência política, à teoria organizacional e às finanças públicas.

A investigação iniciou-se com uma revisão da bibliografia, consolidada ao longo do trabalho (capítulo 2 da Parte I). O conhecimento assim adquirido e a experiência prática da autora enraizaram-se na teoria, desenvolvendo-se um quadro conceptual e um modelo analítico. Estes operacionalizaram-se através de indicadores compósitos, apoiados por uma combinação de métodos qualitativos e quantitativos, instrumento de “calibração” ou, se quisermos, de avaliação da trajetória da implementação das políticas públicas (capítulo 3 da Parte I). Para validar os indicadores, recorreu-se à sua aplicação em três estudos de caso (A, B e C) sobre diplomas em matéria de proteção ambiental na vertente da emissão de poluentes e de consumo de recursos naturais. As sessões de trabalho, presenciais, decorreram em catorze organismos do Ministério do Ambiente. Os resultados são apresentados, respetivamente, nas Partes II, III e IV. Os Anexos A, B e C compilam as respostas aos questionários de cada um dos estudos de caso. Os restantes anexos (D, E, F, G, H e I) detalham os resultados do processo de amostragem das decisões administrativas consultadas e analisadas.

Conjugando, na Parte V, as conclusões e recomendações sintetizadas no final das Partes II, III e IV, verificou-se um padrão nos elementos que podem ser facilitadores ou, ao invés, obstáculos na

implementação. A reflexão encetada nas partes anteriores permitiu conceber recomendações sobre formas de superar os obstáculos e retirar proveito dos facilitadores da implementação.

Definir os critérios que determinam o sucesso ou insucesso de uma fase (ou sua fração) da política ou da política em si e apresentar esses resultados será sempre um desafio controverso, que não se reduz a um julgamento dicotómico de sim ou não. Deve ser um trabalho que reconhece as suas limitações e que contém a informação necessária para ser, ele próprio, avaliado.

Espera-se que a ampla colaboração e contribuição, com a sua experiência, dos colaboradores dos serviços do Ministério do Ambiente, que viabilizou a investigação, e as respetivas conclusões e recomendações sejam um argumento a favor da preparação da Administração Pública e da academia para trilhar, em conjunto, o percurso da avaliação e da melhoria da implementação de políticas públicas, em prol do interesse comum.

## CAPÍTULO 2 – ENQUADRAMENTO E REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1 A IMPLEMENTAÇÃO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser classificadas como distributivas (distribuição de novos recursos), redistributivas (distribuição de recursos existentes), constitutivas (estabelecimento ou reorganização de instituições) ou reguladoras (Lowi, 1972) e exprimem um conceito amplo de um processo onde atores condicionados, a nível social e económico e pelo seu conhecimento, ideias, normas e princípios, praticam a resolução aplicada de um problema, numa dimensão técnica e política, tentando fazer corresponder meios com os objetivos a atingir (Howlett, Ramesh e Perl, 2009).

As políticas públicas podem ser estudadas em analogia com um ciclo, evolutivo e dinâmico, composto por diferentes fases que, apesar de interligadas e por vezes quase indistintas, são apresentadas de forma independente. Este ciclo foi primariamente desenhado por Lasswell (1956), tendo posteriormente tomado diversas configurações de acordo com vários autores (DeLeon, 1999; Crabbé e Leroy, 2008; Moran, Rein e Goodin, 2008; Howlett, Ramesh e Perl, 2009; Hill, 2009; Hill e Hupe, 2010), não existindo concordância quanto à sua constituição. Neste texto adotam-se as cinco fases defendidas por Howlett, Ramesh e Perl (2009), sintetizadas no quadro 1:

Quadro 1: As cinco fases do ciclo das políticas públicas

1. **Inserção na agenda política**, onde os problemas emergem e são candidatos à atenção do Governo;
2. **Formulação**, onde são geradas opções para resolver o problema;
3. **Tomada de decisão**, onde uma das opções discutida é aprovada e são declaradas as intenções e o curso geral da ação, por exemplo, através da publicação de um ato legislativo;
4. **Implementação**, onde são decididos os objetivos e o curso da ação e se colocam as decisões em prática;
5. **Avaliação**, onde se faz um exame, pontual ou contínuo, transversal às restantes fases do ciclo de políticas públicas, que permite conhecer a trajetória (e os aspetos mais relevantes) entre os objetivos iniciais e os resultados finais.

Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2009)

A discussão em torno da utilização do ciclo das políticas públicas, também designado por “modelo heurístico de etapas”, face a outros métodos alternativos levou à sua exclusão da segunda edição do livro editado por Sabatier (1999; 2007), que descreve as principais teorias do processo das políticas. O editor explica que essa opção se deve às limitações deste método, nomeadamente a ausência de fatores causais, o que impede a formulação de hipóteses; a descrição pouco exata das etapas, que



não capta as suas conexões; e a abordagem do topo para a base, enviesada e que incide sobre a publicação de um diploma e a sua implementação, esquecendo outros diplomas com este relacionados (2007). Curiosamente, DeLeon (1999), que na primeira edição do livro havia redigido o capítulo destinado ao ciclo das políticas públicas, dedicou-o a contra argumentar estas críticas de Sabatier, já apresentadas em 1993, explanando que se trata de um método que permite categorizar as ações políticas e as etapas que são o palco dos seus atores.

A revisão bibliográfica de Hill e Hupe (2010) sobre a implementação de políticas públicas defende que este método já provou a sua validade em estudos relevantes, inclusive na investigação percursora de Pressman e Wildasky (1973). Os autores esclarecem que se trata de um enquadramento analítico que serve várias funções - societais, práticas, analíticas e programáticas, adequado às instituições democráticas ocidentais, que distingue cronologicamente as etapas em que os objetivos da política são decididos e às quais se seguem as referentes à sua execução. Tal não obsta ao reconhecimento da interação e interseção entre etapas, pelo que Anderson (1975:9) elucida: “a política é feita à medida que é administrada e é administrada à medida que é feita”<sup>2</sup>.

## **A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR REGULAÇÃO DE COMANDO E CONTROLO**

Na fase da formulação equaciona-se “o que fazer” e “como”. Hood (1986) propôs uma taxonomia que relaciona quatro categorias dos instrumentos de implementação de políticas públicas com os recursos do Governo, ponderando a informação que estes atores centrais possuem sobre os seus poderes legais, os meios financeiros e as organizações formais disponíveis. As categorias taxonómicas, se definidas no prisma da autoridade, englobam desde o foco no Estado, através de processos de regulação por comando e controlo, à sua mera consulta, na autorregulação.

A regulação é um termo com diferentes significados e interpretações para académicos, governos ou instituições, consoante quem ou o que faz, o modo como o faz, os atores ou áreas a que respeita e as técnicas e instrumentos que utiliza, embora sempre com a pretensão de influenciar o comportamento das partes de acordo com determinadas normas (Black, 2002). Pode ter cariz obrigatório ou voluntário, maior ou menor intervenção de atores públicos e privados e recorrer ao uso de instrumentos económicos ou fiscais ou de informação, em estratégias que respondam ao desafio de encorajar e apoiar os regulados a cumprir voluntariamente as regras determinadas e que puna eficazmente os piores incumpridores (Gunningham, 2010, 2011). Os diversos tipos de regulação e respetivas técnicas

---

<sup>2</sup> No original, *policy is made as it is being administered and administered as it is being made*.

e instrumentos não são mutuamente exclusivos e podem ser complementares (Sinclair, 1997). A governança, um processo que envolve modos de coordenação social através dos quais uma estrutura de instituições e atores se envolvem na feitura de regras e na sua implementação, coexiste nos diferentes tipos de regulação (Bözer e Risse, 2010). Idealmente, o Estado, como regulador, estará progressivamente envolvido em redes e modos de governança mais equilibrados em termos de poder entre atores públicos e não públicos, e recorrerá à coerção apenas como última opção (King, 2004).

Na União Europeia, a decisão tomada na sequência da formulação das políticas públicas tem recaído na utilização de atos legislativos, posteriormente transpostos para o direito nacional dos Estados-membros. Na área ambiental, estes normativos têm sido publicados em número crescente, em particular nas últimas duas décadas (Farmer, 2007; NEPA, 2007). Em Portugal, tal traduziu-se no que Soromenho-Marques (1998:86,87) definiu como um “impulso externo que exerceu uma ação compressora a vários níveis, destacando-se a aceleração do quadro jurídico-legal e do quadro institucional e administrativo”, refletidos no aumento do número e na complexidade técnica dos normativos e do acréscimo e dispersão de estruturas orgânicas e de atribuições das entidades da Administração Pública dos vários Ministérios (Neves, 2010), designadamente do Ambiente<sup>3</sup>.

A legislação, comunitária e nacional, de proteção do ambiente é, em geral, implementada pela regulação de comando e controlo (McGowan e Wallace, 1996; Majone, 1997; Schröter-Schlaack, 2011), definida como o uso da força da lei pelo Estado para proibir ou exigir certas formas de conduta, através da influência contínua e direta das entidades da Administração Pública sobre os destinatários dessas leis (os regulados) recorrendo à imposição de normas suportada por sanções (Veljanovski, 2010). Apesar dos esforços recentes dos Estados de direito democráticos para suplementar ou substituir a regulação de comando e controlo por outra que requeira maior colaboração de atores não públicos, aquela continua a ser a base da implementação (Howlett, Ramesh e Perl, 2009). A troca e a negociação são mecanismos mais simétricos na sua natureza e apresentam maiores potencialidades do que a autoridade do Estado, não obstante revelarem ser de difícil aplicação em contextos complexos de relações inter e intra-organizacionais (Lane, 2009). Oliveira e Dias (2013) realçam um modelo recente, menos autoritário e mais próximo dos regulados, com exemplos em Portugal: as autoridades administrativas independentes. Não se analisarão as diferentes possibilidades de implementação por ser uma matéria fora deste âmbito, mas far-se-á um breve apontamento comparativo, que se expõe no quadro 2, da regulação de comando e controlo face a outros instrumentos de implementação.

---

<sup>3</sup> Designado com este nome no texto, apesar das suas diferentes denominações nos Governos Constitucionais Portugueses.

## Quadro 2: Comparação da regulação de comando e controlo face a outros instrumentos de implementação

**Vantagens:**

- a) Resposta direta e, em tempo útil a um problema, através da imposição de proibições e restrições;
- b) Forma de implementação mais conhecida e experimentada pelos intervenientes nas políticas públicas, facilitando a coordenação e com resultados mais previsíveis;
- c) Enquadramento regulatório menos dispendioso e um pré-requisito para utilizar instrumentos baseados em incentivos como as taxas, subsídios ou troca de licenças;
- d) Necessita de menos informação de base.

**Desvantagens:**

- e) Conteúdo da regulação (técnico ou não) é uma decisão política, que pode criar distorções entre atores privados e ineficiências económicas;
- f) Sujeito a elevada resistência política quando a rigidez das regras ignora os casos individuais e os resultados indesejados da regulação;
- g) Sujeito a elevada resistência política quando o cumprimento das suas regras mais restritas implica custos avultados;
- h) Incerteza nos impactos positivos (no ambiente) resultantes da aplicação de determinadas regras que especificam técnicas/tecnologias, valores limite ou planeamento;
- i) Prescritivo, pelo que deixa pouca margem de manobra e pode inibir a inovação e o progresso tecnológico;
- j) Não contém incentivos para reduzir os impactos (no ambiente) abaixo dos previstos na legislação.

Fonte: Adaptado de Schröter-Schlaack (2011); Howlett, Ramesh e Perl (2009:119-120)

Em matéria de ambiente, a Administração Pública exerce as suas funções reguladoras sobre os regulados (qualquer entidade, pública ou privada, responsável por uma atividade que tenha um impacto no ambiente por via da emissão de poluentes e/ou do consumo de recursos para determinado fim), em três etapas, que constituem o ciclo primário de regulação por comando e controlo (Farmer, 2007)<sup>4</sup>: a) licenciamento; b) análise de autocontrolo; e c) fiscalização/inspeção, cujas definições constam do quadro 3.

## Quadro 3: Definição das etapas do ciclo primário de regulação

<b>Etapas</b>	<b>Definição</b>
<b>Licenciamento</b>	Os atos legislativos exigem que os (potenciais) regulados submetam à Administração Pública (AP) um pedido para exercer uma atividade que provoca a emissão de poluentes e/ou que consome recursos naturais.
<b>Análise de Autocontrolo</b>	Os atos legislativos exigem que os regulados procedam ao controlo do impacto da atividade que provoca a emissão de poluentes e/ou que consome recursos naturais, por exemplo, por recolha de amostras (gasosas, líquidas ou sólidas) e determinação de parâmetros, demonstrando o cumprimento de valores limite de emissão de poluentes ou de consumo de recursos para determinado fim. Os dados resultantes desse controlo, da responsabilidade dos regulados (e por isso designado por autocontrolo), devem ser reportados à AP, com determinada periodicidade, que os deverá analisar, por verificação documental, com vista a aferir a sua conformidade legal.
<b>Fiscalização/Inspeção</b>	Os atos legislativos prevêem a fiscalização/inspeção dos regulados, com vista a aferir a conformidade legal das suas atividades, nomeadamente através da deslocação física de técnicos da AP a esses locais, com o conseqüente controlo direto por observação e recolha de amostras, documentação e depoimentos.

Fonte: Elaboração própria

<sup>4</sup> Para Farmer, a análise de autocontrolo designa-se por *monitoring*. O ciclo da regulação entende-se por *enforcement*.

Congregar as fases de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção numa única instituição é comum em vários países, como, por exemplo, no Reino Unido e Espanha. No entanto, em países como a Holanda não se considera conveniente que quem “faça a lei” seja igualmente responsável por “fazê-la cumprir” (Farmer 2007). Esta separação justifica-se por se entender serem duas perspetivas diametralmente opostas, ou seja, o licenciamento é encarado como um processo de negociação, de cariz técnico, que prevê a “feitura da lei” – entendida como a decisão administrativa - e na fiscalização/inspeção parte-se do princípio da “impossibilidade de negociação da lei”, sem prejuízo da sua aplicação de forma justa (OCDE, 2004).

## **O ESTUDO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR REGULAÇÃO DE COMANDO E CONTROLO**

Os atos legislativos são considerados, num Estado de direito democrático, uma premissa necessária para alcançar os objetivos relacionados com direitos fundamentais dos cidadãos (Morlino e Palombella, 2010), como o usufruto de um ambiente não poluído e com abundância de recursos naturais. Todavia, sendo instrumentos, a sua existência não garante, por si só, a proteção desses direitos. Assim, o enfoque não será apenas nos aspetos da sua redação (*de jure*), mas também na análise dos resultados da sua implementação (*de facto*) (Botero e Ponce, 2011; Lynn, 2007). No limite, uma implementação desadequada poderá conduzir à assimetria da distribuição de poder entre grupos sociais e tornar uma lei justa ou injusta (Holmes, 2003). Para alinhar os objetivos da formulação com os resultados da implementação, é necessário estabelecer os deveres dos regulados e, de igual molde, os deveres do exercício do poder por parte da Administração Pública (AP) (Botero e Ponce, 2011, citando Tamanaha, 2004). Intenta-se frisar que, embora o Parlamento e o Governo possam aprovar um conjunto vasto de legislação, se esta não for implementada de forma efetiva pela Administração Pública não trará consigo a alteração à realidade que se pretendia com a sua publicação (Peters e Pierre, 2007).

Durante muitos anos, a implementação não foi um tema discutido na ciência política, assumindo-se que o braço administrativo do Governo se limitava a executar as decisões tomadas. O trabalho precursor, embora não o primeiro nesta área, de Pressman e Wildasky (1973) surpreendeu os seus leitores, ao descrever como um programa federal delineado em Washington, Estados Unidos da América, para os residentes desempregados de Oakland, uma cidade do interior, não estava a correr como previsto, reconhecendo-se que uma multiplicidade de atores com diferentes missões e decisões sequenciais e o uso de maus instrumentos conduziram ao que se designa comumente por défice de

implementação (Hill e Hupe, 2010)<sup>5</sup>. Outro estudo marcante, de Bardach (1977), realçou os conflitos, observando a implementação como a continuação dos jogos políticos da fase da tomada de decisão (Winter, 2007). Desde então, os estudos sobre implementação, ou com outras designações mas que no fundo versam sobre este tema, desenvolvem-se nas mais diversas áreas onde as políticas públicas marcam passagem (Hill e Hupe, 2010), investigando-se desde o estudo da sua trajetória às formas de analisar a implementação e os seus atores.

Muitos destes trabalhos extravasam a implementação e reconhecem a dificuldade em separá-la das etapas de formulação e tomada de decisão, em particular quando os atores se confundem e os próprios objetivos iniciais da política são vagos, pouco claros ou mesmo contraditórios, uma constatação frequente. Nestas circunstâncias, uma perspetiva de topo-base (da decisão política à ação administrativa) que parte das intenções delineadas nos diplomas, em contraponto a uma perspetiva base-topo, com início no outro extremo da implementação e que parte dos contributos daqueles que estão na base da cadeia de comando<sup>6</sup>, não encerra uma contradição. A combinação de variáveis de nível macro (topo) e micro (base) enriquece a compreensão dos fenómenos (Sabatier, 1993; Matland, 1995; Hill e Hupe, 2010). Neste contexto, muitos estudos debruçam-se, também, sobre os comportamentos e motivações dos regulados e dos reguladores (Howlett, Ramesh e Perl, 2009).

Na segunda versão do livro de Pressman e Wildasky, de 1984, deu-se uma alteração relevante. Os autores sentiram a necessidade de acrescentar novos capítulos que resolvessem a tensão criada pela indispensabilidade de retirar sentido, evoluir e aprender com a má experiência de Oakland (Laws e Hajer, 2008). A distinção entre a implementação e a avaliação é uma temática ainda por clarificar. Parsons (1995) distingue que os estudos de avaliação examinam como a política pública e aqueles que tomam parte nas diferentes fases do seu ciclo são apreciados, auditados, valorizados e avaliados, enquanto os estudos de implementação incidem sobre como a política é colocada em ação e prática.

Para a pergunta sobre como estudar a implementação de políticas públicas pela Administração Pública, existe uma resposta de Rosenbloom (1993), um autor dos Estados Unidos da América, um país com forte tradição no estudo destas matérias, propondo três possibilidades: 1. Gestão: a tomada de decisão administrativa, as técnicas de gestão, a liderança e a contribuição dos colaboradores; 2. Política: a relação com a necessária supervisão do poder político sobre as decisões administrativas; e 3. Legal: para cumprir as suas atribuições deve ser competente nas suas obrigações e restrições legais

---

<sup>5</sup> *Implementation gap*, no original. Os subtítulos do livro resumem a história: *How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, Why it is amazing that Federal Programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes.*

<sup>6</sup> Não existe tradução que expresse o termo original *street-level implementers* ou *street-level bureaucrats*, este último termo cunhado por Lipsky (1980).

e constitucionais. Porém, o autor vinca que apenas uma conjunção equilibrada destes três domínios redundará numa implementação bem-sucedida.

Hill e Hupe (2010) consideram que as questões da implementação de políticas públicas pela Administração Pública são multidisciplinares, decorrem em múltiplos níveis e exigem múltiplos focos, que observem uma multiplicidade de atores, territórios e estratos num contexto político e societal concreto. Talbot (2010) sugere mesmo avanços em teorias e provas “consilientes” - termo adotado da obra homónima de Wilson (1998), que significa internamente consistente em cada disciplina e entre disciplinas<sup>7</sup>. Acrescenta, ainda, a necessidade de compreender os modelos e regimes de desempenho da Administração Pública, ou seja, a combinação do contexto institucional e dos atores que podem influenciar o seu desempenho, como exercem esse poder, e o modo como os valores públicos os podem moldar. Ora é sobre estes temas que nos debruçaremos nos pontos seguintes.

## 2.2 O CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO POR REGULAÇÃO DE COMANDO E CONTROLO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A política é, muitas vezes, encarada pelo público como o somatório de eventos dramatizados relacionados com eleições e conflitos entre políticos. No entanto, no cenário menos visível, a política envolve o trabalho crucial de desenvolvimento de linhas estratégicas que devem servir o interesse público, isto é, as políticas públicas, traduzidas em planos, diplomas e programas, que envolvem atores públicos e não públicos (Peters e Pierre, 2007).

Em Portugal, tal como em outros Estados de direito democráticos, a separação e interdependência de órgãos de soberania está subjacente ao princípio constitucional do poder político<sup>8</sup>. No quadro 4, recorreu-se à Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 (alterada pela sétima vez em 2005) para explicar as funções da Assembleia da República, do Governo e dos Tribunais, relevantes para um estudo nacional de implementação de políticas públicas por regulação através de processos de comando e controlo. Foram adicionadas as funções da Administração Pública, que não sendo órgão de soberania representa poderes públicos, e dos cidadãos, como coprodutores da implementação de políticas públicas.

---

<sup>7</sup> O termo original *consilient* foi traduzido de forma literal.

<sup>8</sup> Artigo 2º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Quadro 4: Exercício do poder/competência/função dos diversos intervenientes na CRP

<b>Intervenientes</b>	<b>Função/competência/poder/participação</b>
<b>Assembleia da República</b>	<p><b>Política e Legislativa</b> (art.º 161º, 164º, 165º e 167º). O primado da competência legislativa é da Assembleia da República, que tem competência exclusiva para legislar sobre as matérias de reserva absoluta constantes no art.º 164º e pode autorizar o governo a legislar em matéria de reserva relativa (art.º 165º). Neste último grupo incluem-se as “g) Bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural”.</p> <p><b>Fiscalização</b> (art.º 162º): “Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração”.</p>
<b>Governo</b>	<p><b>Política</b> (art.º 197º): Destaca-se “d) Apresentar propostas de lei e de resolução à Assembleia da República”.</p> <p><b>Legislativa</b> (art.º 198º e 165º): Segundo o art.º 198º, “1. Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas: a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República; b) Fazer decretos-leis em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta; c) Fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam. 2. É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento. 3. Os decretos-leis previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 devem invocar expressamente a lei de autorização legislativa ou a lei de bases ao abrigo da qual são aprovados.”</p> <p><b>Administrativa</b> (art.º 199º): “a) Elaborar os planos, com base nas leis das respectivas grandes opções, e fazê-los executar; b) Fazer executar o Orçamento do Estado; c) Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis; d) Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma; e) Praticar todos os actos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas colectivas públicas; f) Defender a legalidade democrática.”</p>
<b>Tribunais</b>	<p><b>Jurisdicional</b> (art.º 202º): “1. Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo. 2. Na administração da justiça incumbe aos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados.”</p>
<b>Administração Pública</b>	<p><b>Administrativa</b> (art.º 266º): “1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”. O Governo é o órgão superior da Administração Pública (art.º 182º).</p>
<b>Cidadãos</b>	<p><b>Política</b> (art.º 109º): “A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos”.</p>

Fonte: Adaptado da Constituição da República Portuguesa.

Sublinhe-se que na CRP é explicitada a função administrativa do Governo e, implicitamente, a da Administração Pública, sendo forçoso que a prossecução do interesse público se alcance por via do poder administrativo “que se caracteriza pela faculdade de, com base nas leis e sob o controlo dos tribunais competentes, estabelecer normas jurídicas e tomar decisões em termos obrigatórios para os respetivos destinatários, estando-lhe confiado o monopólio do uso legítimo da força pública (militar ou policial), a fim de assegurar a execução coerciva quer das suas próprias normas e decisões, quer das normas e decisões dos outros poderes do Estado (leis e sentenças)” (Amaral, 2011:24). Neste sentido, entende-se a Administração Pública como o sistema dos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que exercem o poder administrativo.

Otero (2007) constata uma tendência em Portugal: o protagonismo crescente da Administração Pública quer na preparação negocial do conteúdo da legislação (incluindo a comunitária) quer na determinação da normatividade reguladora na sua atuação. Denota, ainda, igual protagonismo do Governo na competência legislativa. Estas declarações parecem ilustrar o esbatimento material, muito embora não formal, das fronteiras convencionais da separação de poderes administrativos e legislativos, e, ainda, a centralidade da função administrativa, o que apela a uma reflexão, também à luz das previsões da Constituição da República Portuguesa (CRP).

## A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No interior do poder executivo, a relação entre a Administração Pública e o Governo foi caracterizada como uma dicotomia por Woodrow Wilson (1887)<sup>9</sup>, ao concluir pela necessária separação de poderes. Contudo, num ambiente de imparcialidade e ética próprio de uma democracia manifesta-se a necessidade de uma simbiose entre estes intervenientes (Bourgon, 2007). Atualmente, a divisão entre funções do Governo e da Administração Pública não é linear, sendo essencial perceber a sua interação para se compreender as políticas públicas. Denhardt e Denhardt (2007:7) citam Appleby (1949) para demonstrar este ponto de vista: “a administração pública constrói uma política”<sup>10</sup>. O paradoxo entre a necessidade e esperança crescente da sociedade na resolução de problemas cada vez mais complexos por intervenção do Governo e da Administração Pública e, em simultâneo, a progressão da desconfiança nestes, convoca ao reconhecimento da sua dependência mútua e ao fortalecimento da sua capacidade conjunta de resposta (Moynihan e Ingraham, 2005). Durante muitos anos, a ciência política ignorou estas conexões, levando Hargrove (1975) a nomear a implementação como o elo em falta<sup>11</sup>.

Na CRP reconhece-se essa ligação, mas a função da Administração Pública está escondida atrás da “prossecação do interesse público” (artigo 266º), enquanto o Governo, sendo o seu órgão superior (artigo 182º), deve traçar as grandes opções, orientar, regulamentar<sup>12</sup> e supervisionar. Mas os artigos 266º a 269º não deixam dúvidas acerca da complexidade das responsabilidades e deveres das organizações da Administração Pública, sendo perceptível que estas não são meras executantes.

---

<sup>9</sup> *Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration. it should not be suffered to manipulate its offices*, no original (Wilson, 1887:210).

<sup>10</sup> *Public administration is policymaking*, no original.

<sup>11</sup> *Missing-link*, no original.

<sup>12</sup> Note-se que se refere às normas jurídicas, emanadas no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por uma entidade pública ou privada, ao abrigo de uma faculdade jurídico-pública atribuída por uma norma legal (Amaral, 2011:177-178; Caupers, 2009:64). O Governo pode facultar à AP o poder de regular.



## A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA NO INTERIOR DAS ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O desempenho da Administração Pública e inter e intra-organizações, ou seja, o desempenho dos implementadores (Winter, 2007), é um tema muito relevante na implementação (Walker, 2008; Pitts *et al.*, 2010). Diz respeito a questões de gestão, centralização ou descentralização na tomada de decisão, especialização, estruturas rígidas ou flexíveis, serviços e processos que favoreçam a inovação, gestão de recursos humanos (Ashworth, Boyne e Delbridge, 2009; Agranoff, 2006), recursos financeiros (Meier e O'Toole, 2011), ambiguidade de objetivos (Chun e Rainey, 2005), liderança e escolha dos seus administradores, incentivos, desenho de funções e seus objetivos e participação, mas, também, o empenho e o compromisso com o interesse público (Perry, Hondeghem e Wise, 2010; Durant, Mesche e Paarlberg, 2006). Nesta diversidade de fatores, os estudos coincidem no posicionamento da perceção da legitimidade da atividade administrativa e, em retorno, da confiança dos colaboradores da Administração Pública como fatores chave da motivação (Davis, 2010; Malterud e Benito, 2011; Perry, Hondeghem e Wise, 2010; Durant, Mesche e Paarlberg, 2006).

Vários autores assinalam uma limitação na abordagem dos estudos sobre a Administração Pública resultante do seu enfoque desproporcionado nos dirigentes de topo e intermédios. Daqui resultam retratos enviesados e incompletos ao excluïrem à partida a perspetiva da grande maioria dos funcionários públicos, que residem nos níveis organizacionais de base e cuja experiência de trabalho com os atos legislativos e com a burocracia se estrutura de forma totalmente diversa (Gouldner, 1954; Argyris 1964; Ammons, 2002; Bovens e Zouridis, 2002; Feeney e Boardman, 2010; Enticott, Boyne e Walker, 2009; Squires e Measor, 2005; DeHart-Davis, 2009). Lipsky (1980), o primeiro a abordar este problema, observou que estes funcionários interagem diretamente com os regulados, a quem devem responder, frequentemente num contexto de objetivos vagos e ampla discricionariedade, tornando-se formuladores e decisores de políticas públicas, para além de implementadores, quando afetam recursos ou aplicam restrições e sanções (Hill e Hupe, 2010).

Os funcionários públicos desempenham uma função crítica no ciclo das políticas públicas, mas também na democracia, e têm o direito e o dever de contribuir para um ciclo de políticas públicas robustas ao analisar, avaliar e identificar opções mais viáveis e ao transmitir as suas recomendações (Peters e Pierre, 2007; OCDE, 2013), mesmo se indesejadas (Bourgon, 2007). Denhardt e Denhardt (2006; 2007) exprimem que, ao servir o interesse público, aqueles que trabalham no sector público estendem a cidadania ao profissionalismo, que ultrapassa o sentido técnico e abrange uma dimensão política, com vários graus de responsabilidade.

Na CRP, o artigo 271º esclarece que não existe uma “Administração Pública”. Esta é constituída por funcionários, agentes ou seus dirigentes, que são responsabilizados se do exercício das suas funções

resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos (n.º 1), exceto “se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito” (n.º 2). Em simultâneo, o seu dever de obediência apenas cessa se “o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime” (n.º 3), mas “estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé” (artigo 266º) e pelos “preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias” (artigo 18º). Estas disposições não parecem ser esclarecedoras, no sentido em que responsabilizam os funcionários e agentes por erros decorrentes da sua atuação ao mesmo tempo que os vinculam a um dever de obediência a algo não concretizável, isto é, a tudo menos um “crime”.

### **A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E AS FUNÇÕES LEGISLATIVA, DE FISCALIZAÇÃO E JURISDICIONAL**

Rosenbloom (2000) analisou retrospectivamente, desde 1946, a evolução da Administração Pública nos Estados Unidos da América, construída sobre uma centralidade legislativa, seguindo um raciocínio lógico que se retém neste parágrafo. Quando a Administração Pública elabora documentos normativos ou aplica regras que não estão expressas na legislação, exerce, na prática, funções legislativas, ou seja, é uma extensão do Congresso/Parlamento, mesmo que tal competência não esteja formalizada na Constituição. Os atos administrativos<sup>13</sup> são ações políticas, porque implicam benefícios ou encargos sobre atores públicos e não públicos. Quando se envolve a política, o pressuposto de que a Administração Pública estrutura a sua ação na procura do interesse público, com uma aplicação neutra, informada e especializada da ciência, é insuficiente para legitimar as suas ações e capacidade de resposta. A delegação de poderes legislativos do Congresso/Parlamento na Administração Pública incumbe-lhe o dever (constitucional) de especificar os procedimentos, valores e critérios de decisão que devem guiar a sua atuação neste âmbito, em aderência a valores democráticos que legitimam uma ação política, incluindo a abertura ao escrutínio público e a participação das partes interessadas nos processos de tomada de decisão.

Assiste-se, em muitos países, ao incremento recente do uso dos poderes de supervisão da implementação da legislação e programas (Johnston e Trapp, 2008) por parlamentos, governos, comissões independentes de regulação ou tribunais, que analisam os regulamentos e atos administrativos, por vezes antes de os mesmos terem efeitos jurídicos. Esta meta-regulação obedece,

---

<sup>13</sup> Que se entendem como “ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração, ou por outra entidade pública ou privada, habilitada para tal por lei, que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta” (Amaral, 2011:239; Código do Procedimento Administrativo, art.º 120º).

no mínimo, a três princípios (Stern, 2010), 1) credibilidade: o sistema regulatório irá honrar os seus compromissos; 2) legitimidade: o sistema regulatório irá assegurar que não há exercício de poderes que sejam beneficiados e atuará com proporcionalidade; 3) transparência: o sistema regulatório operará com clareza e visibilidade, para que os interessados conheçam os seus termos.

Este controlo pode assumir um peso desproporcionado, o que leva Rosenbloom (2000), tal como Bourgeon (2007), a alertar para a tentação do Governo e da Assembleia da República assegurarem que a ação administrativa da Administração Pública (AP) é fiel às suas delegações e mandatos, a nível nacional, regional e local, através do aumento da supervisão, com mais pessoal afeto a essas funções, criando ainda mais encargos e dispêndio de tempo à AP. Os autores asseguram ser desejável compatibilizar a supervisão da ação da AP com a consolidação de sistemas administrativos que favoreçam a transparência, a redução da burocracia e a recolha e divulgação de informação relevante para as partes interessadas.

A conformidade da atuação da AP pode ser sujeita a mecanismos de controlo internos, da própria Administração (autocontrolo), ou externos (heterocontrolo), pelos meios tradicionais, por controlo parlamentar (fiscalização) ou jurisdicional (Caupers, 2009; Hofmann e Turk, 2006).

A CRP expressa a função de fiscalização pela Assembleia da República, mas também pelo Governo (artigo 162º). A revisibilidade jurisdicional (artigo 202º) ocorre apenas a jusante e é um poder limitado aos conflitos, que não é preventivo (Gomes, 2007). Os tribunais não são (ou não podem ser) um braço da Administração Pública ou de outra seção da sociedade, mas árbitros independentes da interpretação e implementação da legislação (Farmer, 2007).

## **A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E A FUNÇÃO POLÍTICA**

Num Estado de direito democrático, a legislação não é uma limitação ou constrangimento mas uma estrutura do Estado através da qual se expressa a vontade dos cidadãos (Morlino e Palombella, 2010). O envolvimento dos atores não públicos em todas as fases do ciclo das políticas de ambiente, ou seja, na própria função política, é incontornável (Liftin, 1993). Este é um aspeto que se argumenta com duas razões. A primeira, o objetivo de interesse público, a proteção do ambiente, como uma tarefa que não compete apenas ao Estado (apesar de a sua tutela caber, em primeira linha, ao poder público), mas como o dever de proteger um bem coletivo (das gerações presentes e futuras) “cuja insusceptibilidade de apropriação individual é contrabalançada pela possibilidade de fruição das suas utilidades, que impõem uma nova ética de responsabilização individual na realização do interesse comum” (Gomes, 2007:87-99). As ligações entre o ambiente e a qualidade de vida são múltiplas e reconhecidas na

União Europeia, assumindo-se que as normas ambientais mais rigorosas também estimulam a inovação e as oportunidades de investimento (Varandas, 2009: 96<sup>14</sup>; Gamero, 2010). Uma economia sustentável que preserve o ambiente e os recursos naturais, que garanta a provisão socialmente necessária e a promoção da igualdade, envolve escolhas políticas difíceis (que ferem interesses) e mudanças de hábitos e estilos de vida (Louçã e Caldas, 2009).

A segunda é transversal a todas as políticas públicas. A implementação dos atos jurídicos implica a coprodução dos cidadãos. Idealmente, uma democracia construída pela e com a sociedade, e na qual esta se reveja, prima pela confiança dos cidadãos nas entidades da Administração Pública e no Governo e pelo cumprimento voluntário das regras do Estado de direito, fundeadas no respeito e dignidade e na responsabilidade para com os outros (Toorn, Tylerb e Jostb, 2010). Mesmo restringindo a ambição ao estrito cumprimento da legislação, a aceitação do uso da autoridade, pelo reconhecimento da sua legitimidade, implica mudanças culturais que se repercutirão na eficácia (Wichowsky e Moynihan 2008; Jerónimo, 2010). A legitimidade é uma propriedade da autoridade que conduz a que aqueles que lhe estejam relacionados acreditem que é apropriada, adequada e justa (Tyler, 2006). A participação, ou não, na elaboração e concretização das políticas públicas pode conduzir, respetivamente, à responsabilização ou à desresponsabilização pelos resultados obtidos, parafraseada, respetivamente, nas expressões “nós” e “eles” (Baptista, 2008)<sup>15</sup>. Por outro lado, o aumento de consciência ecológica é inseparável do aumento dos índices de informação e conhecimento e do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais (Soromenho-Marques, 1994). Dito por outras palavras, a colaboração é mais eficaz do que a coação (Tyler, 2006).

A CRP expressa este conjunto de direitos e deveres de uma democracia participativa (artigos 2º, 48º e 109º) e o direito de participação dos cidadãos na construção das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito (artigo 267º), mas também do direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender (artigo 66º), condições e instrumentos fundamentais de consolidação do sistema democrático. A função administrativa compromete-se a prosseguir o interesse público, subordinando a sua atuação às leis e aos demais atos do Estado, das regiões autónomas, do poder local e de quaisquer outras entidades públicas e em conformidade com a Constituição (artigo 3º), sendo um instrumento da função política (Caupers, 2009).

---

<sup>14</sup> A autora cita Hans Jonas sobre a Ética da Responsabilidade e a sua incorporação na política da União Europeia.

<sup>15</sup> Dicotomia que simplifica o papel desempenhado por cada agente, as suas práticas, os seus valores e motivações a um estereótipo.

## A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA NO NÍVEL EUROPEU E NACIONAL

A integração de Portugal como Estado-membro (EM) da União Europeia (UE) alterou o contexto da implementação. McGowan e Wallace (1996) consideram que enquanto os EM se centram na regulação de empresas e cidadãos, ao nível comunitário o enfoque ocorre na regulação dos reguladores. Majone (1994) introduz mesmo o termo de um Estado-regulador, no sentido em que se centra na feitura da legislação e se aproxima de um Estado de direito em áreas como o ambiente ou a proteção da saúde e dos consumidores (Eberlein e Grande, 2005), realçando as funções legislativas e jurisdicionais de instituições como, respetivamente, a Comissão Europeia e o Tribunal de Justiça Europeu, mas cabendo aos EM a implementação das políticas públicas delineadas ao nível comunitário.

Eberlein e Grande (2005) reconhecem, na fase de implementação de políticas públicas, entidades da UE que cooperam com as entidades nacionais, designadamente as agências europeias, responsáveis por recolher, disseminar e analisar informação sobre as políticas públicas comunitárias, mas que não detêm competências regulatórias transnacionais. Os problemas ao nível da legitimidade política da UE e da transparência, participação e conciliação de interesses e diferentes contextos económicos dos vários EM no processo de tomada de decisão ao nível comunitário, carregam divergências e lacunas ao nível da implementação no nível nacional (McGowan e Wallace 1996; Eberlein e Grande, 2005). Apesar de estes autores não o destacarem, o processo de tomada de decisão ocorre também no nível nacional, cumprindo as condicionantes de transposição de diretivas, ato legislativo mais comumente utilizado em matéria de proteção do ambiente.

Pereira da Silva (2007:40,48) destaca que Portugal tem uma legislação com uma boa qualidade formal mas insatisfatória do ponto de vista material, muitas vezes por falta de adequação à realidade que pretende regular. Algumas diretivas são “traduzidas ou vertidas, sem mais para a língua portuguesa. Daqui podendo resultar problemas de falta de adaptação às realidades nacionais, de regras que foram concebidas como um “mínimo denominador comum” para países com diferentes tradições e realidades jurídicas. São, ainda, frequentes os casos de dificuldades de compatibilização dos normativos europeus com os nacionais, ou de deficiente “transposição” de directivas comunitárias, também eles geradores de problemas de interpretação e de aplicação de normas ambientais”, bem como a “ausência da publicação de muitos diplomas complementares necessários para a aplicação das leis, tornando imperfeitos e inacabados os regimes jurídicos adoptados”.

## 2.3 ENTRE A TOMADA DE DECISÃO E A IMPLEMENTAÇÃO POR REGULAÇÃO DE COMANDO E CONTROLO

### A TOMADA DE DECISÃO NOS NÍVEIS EUROPEU E NACIONAL

O cerne da implementação de políticas públicas está na prossecução do interesse público, a importante missão que a Constituição da República confiou à Administração Pública. A pergunta a que se tentará responder é a seguinte: os atos normativos da Assembleia da República e do Governo, previstos no artigo 112º da CRP, concretizam inequivocamente o que se entende pela prossecução do interesse público?

Nos atos normativos existe uma “margem de atuação da Administração Pública não moldada de imediato pelo legislador” (Gaspar 2005:89), sendo comum, inclusive nos diplomas em matéria de proteção do ambiente, que várias das suas cláusulas estejam distantes das situações concretas, tornando “imprescindível a sua interpretação, especificação e pormenorização” (Dias 2007:33). Neste sentido, a Administração Pública é responsável por determinar uma normatividade que servirá de critério nas escolhas que antecedem a emissão dos atos administrativos (Otero, 2007) e que devem corresponder às soluções que melhor sirvam o interesse público que a legislação determinou, o que se define como um poder discricionário (Amaral, 2011).

A discricionariedade não é um fenómeno da União Europeia. Nos Estados Unidos da América, e de acordo com Whitford (2002), os primeiros sinais de alerta sobre este tema remontam a Goodnow (1905), no que foram seguidos por outros autores que constataram que este poder da Administração Pública deveria ser controlado pelo Congresso. West (1984) relewa que a discricionariedade encerra uma dualidade conflituante, como oportunidade para operacionalizar as políticas e atingir o seu sucesso ou para realizar ações não representativas dos seus objetivos.

Gomes (2007:143,144) responde diretamente à interrogação e conclui que a legislação portuguesa em matéria de proteção ambiental é caracterizada por vaguidade normativa e conceitos indeterminados, com “o recurso, cada vez mais intenso, do legislador a fórmulas competenciais abertas, no sentido de permitir à Administração moldar os seus poderes de decisão em função de objectivos em composição permanente”. Alude aos factos que justificam esta opção do legislador, de génese nas diretivas comunitárias e sua transposição, “onde a instabilidade das componentes naturais agravada pela incessante pressão da técnica espelha de forma exemplar esta realidade em ebulição. Em contrapartida, difícil é descortinar uma alternativa que não seja a de remeter para a Administração, apoiada em organismos com competências técnicas específicas, a tarefa de preencher os espaços no

essencial esboçados pelo legislador”. Por um lado, o conhecimento técnico-científico, em constante evolução, apresenta-se como um domínio estranho ao Direito e “esquivo ao seu controlo pelo poder jurisdicional”. Mas tal não obsta aos imperativos de segurança jurídica e à proibição de livre arbítrio: “Inegável é constatar a indeterminabilidade normativa que impera nesta área, quer ao nível dos poderes de decisão quer, o que é mais grave, ao nível do preenchimento dos próprios pressupostos de facto da norma habilitante, dependente que está da formulação de juízos rebeldes a um controlo externo (maxime jurisdicional), técnicos e de prognose”.

Na União Europeia, pretende-se que as diretivas possibilitem a conciliação de interesses em respeito pela diversidade das tradições e estruturas nacionais, pelo que a sua redação pretende limar todas as contradições e inconsistências para que, na medida possível, existam as mesmas condições materiais de aplicação em todos os Estados-membros (Borchardt, 2010). Alguns autores concordam que essa flexibilidade deve ser aproveitada como uma oportunidade para adaptar as diretivas às características de cada Estado-membro, à sua Administração Pública e regulados (Bell e McGillivray, 2008). No entanto, muitos consideram que a flexibilidade de adaptação dos Estados-membros no âmbito da transposição das diretivas no domínio da proteção do ambiente para o direito nacional, se encontra dificultada pelo facto de estes atos legislativos, ao definirem os objetivos de forma precisa, serem demasiado pormenorizados, tornando difícil distinguir, com clareza, os meios e os fins (Schmidt e Knopp, 2010). Outros, ainda, assinalam as suas disposições replicadas sobre as mesmas matérias ambientais, não raras vezes de forma incongruente, e o excessivo recurso a fórmulas abertas não complementadas por documentos de apoio à implementação à escala europeia, que a tornem coerente nas escalas nacionais (NEPA, 2008).

Um documento da Assembleia da República (2008:7) alude à “inflação legislativa” a nível nacional e internacional, que tem vindo a conduzir a um enfraquecimento das autoridades com competências legislativas, a dificuldades ao nível do acesso à legislação e à ineficiência da lei e da sua compreensibilidade”.

Dias (2007:99) particulariza que um dos grandes problemas suscitados no direito do ambiente nacional é a “fragmentação, dispersão e variedade de atos, controlos e requisitos exigidos ao licenciamento da construção e funcionamento de instalações suscetíveis de produzirem impactes nos diversos componentes ambientais e no ambiente no seu todo”. Ferreira (2005) refere-se a uma situação complexa, destacando um centralismo administrativo que criou acentuadas disfunções e pesadas inércias; uma segmentação sectorial da administração e descoordenação das suas competências e atuações e implantação geográfica; uma proliferação de legislação excessiva, desconexa e por vezes contraditória ou sobreposta; uma deficiente organização dos serviços públicos,

com carências nos domínios dos sistemas de informação, mas também de formação e de profissionalização dos quadros dirigentes e dos funcionários.

Para além destes temas relevantes, da vaguidade normativa e da fragmentação e dispersão de requisitos normativos e das organizações públicas e sua ação, acompanhada por carências na sua capacitação, ou, se calhar, por causa destes, pode-se afirmar que o limbo entre a tomada de decisão e a implementação afeta decisivamente a transformação de intenções de “prossecação do interesse público” em certezas. De facto, a falta de previsão da implementação e de um conjunto de tarefas prévias pode ditar o seu insucesso (Anderson, 1975).

A Comissão Europeia (CE) patrocinou a elaboração de dois relatórios, de 2008<sup>16</sup> e 2010<sup>17</sup>, para apoio à implementação da legislação (ambiental, no primeiro caso) por parte dos Estados-membros (EM), na perspetiva da Administração Pública (AP) e dos regulados, entre a tomada de decisão no nível europeu (diretivas) e a sua transposição para o direito nacional, cujas diretrizes são sintetizadas no quadro 5. As dez traves mestras partem da compreensão clara dos objetivos da diretiva por parte da AP e dos regulados (o que se insere nos temas discutidos nos pontos anteriores), atravessam o diagnóstico profundo do desempenho dos regulados e a capacitação institucional da AP e culminam no delinear de uma política de implementação exequível face aos meios disponíveis para atingir os objetivos determinados no nível nacional. O documento de 2010 incide nos encargos administrativos<sup>18</sup> sobre a AP e os regulados e concentra-se na instrução dos EM relativamente à utilização da discricionariedade (flexibilidade dentro de determinados parâmetros) das diretivas em proveito de uma regulação mais simples, integrada na sua conjuntura nacional e que discrimine positivamente aqueles que causam menores impactes ambientais. Linder e Peters (1989) já haviam identificado este obstáculo como a falta de um elo entre as fases de tomada de decisão e de implementação no desenho da política e seleção das suas ferramentas, considerando desde as macro a micro variáveis.

---

<sup>16</sup> Disponível em <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/intro.pdf> [consultado em 06.2013].

<sup>17</sup> Elaborado pelo *High Level Group of Independent Stakeholders*, grupo que aconselha a CE, disponível em [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bp\\_report\\_signature\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf) [consultado em 06.2013].

<sup>18</sup> Encargos administrativos são custos administrativos associados a obrigações de informação previstas na legislação, obsoletas, redundantes ou repetitivas que são solicitadas a diversos destinatários apenas por serem exigidos por legislação e que devem ser diferenciadas de características de conceção legislativa coerentes ou necessárias à realização dos benefícios pretendidos, conforme Comunicação da CE, Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia, COM (2007) 23. Estes encargos têm vindo a ser calculados, no que concerne aos regulados, na fase da avaliação *ex-ante* do impacto normativo, recorrendo ao *Standard Cost Model* (SCM) ou outros modelos semelhantes, <http://www.administrative-burdens.com>, no entanto, o cálculo e redução destes encargos também podem ser aplicados aos cidadãos ou Administração Pública.



Quadro 5: Dez traves mestras da implementação de diretivas de proteção ambiental

1.	<b>Assegurar que os objetivos são claros e compreendidos</b> (objetivos do processo de aproximação ao sector regulado e às obrigações da diretiva)
2.	<b>Definir responsabilidades e identificar os indivíduos responsáveis</b> (gerais, por sector e por diretiva; linhas gerais de comunicação e sua efetivação)
3.	<b>Estudo de diagnóstico da situação atual</b> (entendimento das questões técnicas e lista abrangente de questões chave e partes interessadas; lista de sectores regulados e instalações e respetivo desempenho ambiental; critérios para estabelecer prioridades; definir questões prioritárias; definir grupos de regulados prioritários; avaliar o alcance do esforço necessário para cumprir a diretiva; avaliar as práticas atuais e onde são necessárias mudanças)
4.	<b>Estabelecer uma política</b> (identificar os instrumentos e desenvolver uma política, listar os requisitos exigidos em cada sector)
	4A. Utilizar avaliação de impacto normativo <i>ex-ante</i> da diretiva e análises <i>ex-post</i> nacionais e resultados de comparação com melhores práticas da implementação.
	4B. Analisar a discricionariedade que a diretiva dá aos Estados-membros e utilizá-la: consultar os regulados para clarificar o âmbito e terminologia do normativo; integrar disposições nos normativos existentes, evitando repetições de obrigações para os regulados e AP e exigências que ultrapassem o objetivo da diretiva; aproveitar as derrogações e possibilidades de diferenciar com menos encargos os regulados com menos impactes.
5.	<b>Implicações financeiras</b> (desenvolver e acordar metodologias para o cálculo dos custos de cumprimento e estimar esses custos; identificar e quantificar as fontes de fundos; estimar as insuficiências dos fundos disponíveis; Identificar outros mecanismos de geração de receita)
6.	<b>Capacidade Institucional</b> (clarificar a arquitetura institucional e organizacional presente e responsabilidades; quantificar recursos humanos atuais e as necessidades futuras; comparar arquitetura institucional e organizacional existente com a requerida e desenvolver uma proposta de reforma institucional para refletir as exigências da diretiva; consultar com outros es e comparar respetivas propostas ao nível sectorial para atingir pontos comuns; efetuar consultas extensivas com vista a um consenso sobre a reforma institucional; estimar os custos de eventuais reformas; comunicar a opção a todas as partes)
7.	<b>Preparar um programa preliminar para implementação</b> (definir instituições e responsabilidades; propor um programa calendarizado; assegurar a integração da legislação entre áreas e sectores; estabelecer prioridades; estimar custos; identificar potenciais fontes de recursos; quantificar qualquer insuficiência de fundos)
	7A. Recorrer a análise de risco.
	7B. Focar no utilizador final da legislação, preparando sistemas de informação com informação reutilizável para a AP e balcões únicos para os regulados, com antecedência e dotado de ampla informação que beneficie e favoreça a implementação, como incentivos, guias, apoio técnico.
8.	<b>Consultar o Ministério das Finanças ou equivalente</b> (avaliar a autossuficiência e sustentabilidade de cada sector para a geração de receita suficiente; estimar insuficiências de fundos; identificar semelhanças nos diferentes sectores de potenciais fontes de financiamento e mecanismos de geração de receita; desenvolver proposta para aumentar a receita e recursos para apoiar todos os sectores; critérios para estabelecer prioridades; recomendar prioridades)
9.	<b>Estabelecer um cronograma para desenvolver um programa de implementação</b> (estabelecer prioridades provisórias; definir um cronograma para o desenvolvimento do programa; consultar cada sector sobre o programa e as prioridades; rever as prioridades após a consulta; confirmar e comunicar as prioridades e o calendário acordados a todas as partes; definir o conteúdo do programa de implementação formal a submeter à Direção Geral do Ambiente)
10.	<b>Preparar um Programa de Implementação</b> (resumo da situação atual e áreas de cumprimento; análise qualitativa e quantitativa das áreas de incumprimento; explicação dos critérios que definiram as prioridades e listagem dessas prioridades; análise detalhada dos custos com identificação das fontes de receita; lista detalhada de tarefas a realizar; programa detalhado com metas e etapas; justificação para apoiar todos os elementos do programa; provas que demonstrem que as questões sectoriais e inter-sectoriais foram abordadas num enquadramento global)

Fonte: Adaptado de *Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, (2008), Handbook on the implementation of EC environmental legislation* ; As medidas 4A, 4B e 7A e 7B constam de “ HLG (2010), *Europe can do better: Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way.*

## O INTERESSE PÚBLICO, CRITÉRIOS E PRIORIDADES

O papel principal dos governos e das instituições públicas consiste em assegurar que os interesses públicos de longo termo não sejam minados pelos interesses privados de curto prazo (Jackson, 2009). A prossecução do interesse público deverá, assim, ser traduzida em critérios ordenados por prioridades, termos recorrentes no quadro 5 mas indefinidos nos documentos consultados. Para preencher essa indefinição, parte-se dum primeiro pressuposto: esses critérios terão de aderir aos valores democráticos e constitucionais.

Bozeman (2007:) define esses valores públicos como aqueles que fornecem consenso normativo sobre: (1) os direitos, benefícios e prerrogativas a que os cidadãos devem (e não devem) ter direito; (2) as obrigações dos cidadãos para com a sociedade, o Estado e entre si; e (3) os princípios nos quais os governos e políticas se devem basear. Talbot (2010) reconhece que os modelos de construção do desempenho das organizações públicas devem incorporar os valores públicos, mas esta área é carente de investigação. Para facilitar esta materialização listam-se no quadro 6, os valores que se considerou relevantes neste estudo, e seu significado, inscritos na CRP ou no Código de Procedimento Administrativo (CPA)<sup>19</sup> e inerentes à ação da Administração Pública.

Quadro 6: Principais valores inerentes à ação da Administração Pública inscritos na CRP

Valores/conceitos	
<b>Justiça</b>	Justiça (art.º 2º e 266º, CRP): Princípio fundamental que integra os subprincípios da justiça. (Amaral, 2011:134). A atividade administrativa pública está condicionada por critérios de justiça material. Uma decisão que fira os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da boa-fé é da legalidade é, em si mesma, injusta. (Caupers, 2009:111)
<b>Igualdade</b>	Igualdade (art.º 13º e 266º, CRP): Implica tratar igualmente os cidadãos que se encontram em situação objetivamente idêntica e desigualmente aqueles cuja situação for diversa. Para que este princípio seja respeitado, as diferenças de tratamento devem radicar em critérios que apresentem uma conexão bastante com os fins a prosseguir com a regulação jurídica e, por outro, que aqueles valores sejam considerados positivamente pelo ordenamento jurídico (Caupers, 2009:108-109), ou seja, a proibição da discriminação e a obrigação da diferenciação (Amaral, 2011:138).
<b>Proporcionalidade</b>	Proporcionalidade (art.º 266º, n.º 2, CRP): Divide-se em três níveis de apreciação: a) A exigibilidade do comportamento administrativo tendo este de constituir condição indispensável da prossecução do interesse público; b) A adequação do comportamento administrativo à prossecução do interesse público concretamente visado; c) A proporcionalidade no sentido estrito ou relação custos-benefícios, isto é, a existência de uma proporção entre as vantagens decorrentes da prossecução do interesse público e os sacrifícios inerentes dos interesses privados (Caupers, 2009:108).
<b>Imparcialidade</b>	Imparcialidade (art.º 266º, CRP): Levar em consideração todos os interesses públicos e privados relevantes – e só estes –, e por outro evitar que a prossecução de um interesse público se confunda com quaisquer interesses privados com que a atividade administrativa possa contender ou se possa envolver (Caupers, 2009:109).

<sup>19</sup> Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, cujas alterações mais importantes ocorreram por via da Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho.

Quadro 6 (continuação): Principais valores inerentes à ação da Administração Pública inscritos na CRP

Valores/conceitos	
<b>Boa-Fé</b>	Boa-Fé (art.º 6º-A, CPA): Apresenta dois limites negativos: a) A AP não deve atrair a confiança que os particulares interessados puseram num certo comportamento seu, salvo se ocorrerem circunstâncias imprevistas e ponderosas; b) A AP não deve iniciar um procedimento legalmente previsto para alcançar um certo objetivo com o propósito de atingir um objetivo diverso, ainda que de interesse público (Caupers, 2009:110-111).
<b>Legalidade</b>	Legalidade (art.º 266º, CRP): Em obediência à lei (cujos blocos de legalidade são a constituição, os atos legislativos e os regulamentos), não apenas como um limite, mas como um fundamento, compreendendo duas modalidades: a) A preferência de lei: nenhum ato de categoria inferior à lei pode contrariar o bloco de legalidade, sob pena de ilegalidade; e b) A reserva de lei consiste em que nenhum ato de categoria inferior à lei pode ser praticado sem fundamento no bloco de legalidade (Amaral, 2011:49-59).
<b>Segurança jurídica e confiança</b>	Segurança jurídica e confiança (art.º 2º, CRP): Os princípios da segurança jurídica e da confiança são corolários de um Estado de direito democrático (Gomes, 2007) e exigem que os atos normativos e a sua aplicação pela Administração Pública sejam claros, precisos e previsíveis para os sujeitos de direito. Este imperativo impõe-se com particular rigor quando se trate de um ato suscetível de implicar consequências financeiras e que imponha encargos aos particulares, por forma a permitir aos interessados conhecer com exatidão o alcance das obrigações que dele decorrem. (Acordo Interinstitucional de 20 de Dezembro de 1994, Método de trabalho acelerado tendo em vista a codificação oficial dos textos legislativos (96/C 102/02)).
<b>Direito ao ambiente e o dever de o defender</b>	Direito ao ambiente e o dever de o defender (art.º 66º, CRP): “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; (...) d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações”.
<b>Eficiência</b>	Eficiência (art.º 81º, CRP e art.º 10º, CPA): A atividade administrativa deve traduzir-se em atos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer de forma mais eficiente, isto é, mais racional, expedita e económica o interesse público constitucional e legalmente fixado (Amaral, 2011:46).

Fonte: Adaptado de CRP (1976, 2005); Amaral (2011); Caupers (2009); Gomes (2009); e Acordo Interinstitucional 96/C 102/02<sup>20</sup>

Os princípios da prossecução do interesse público não se desligam da eficiência, que não pode ser entendida apenas como o rácio entre um numerário de recursos e de produtos. Tal implicaria que, para a Administração Pública ser mais eficiente, bastaria arranjar uma forma de emitir o mesmo número de licenças ou fazer mais fiscalizações/inspeções com os mesmos recursos. Mas se esse aumento de produtividade provocar efeitos colaterais indesejados, por exemplo, se for atingido à custa da emissão de licenças por um método mais mecanizado mas que não respeite as diferenças entre os regulados e onde se imponham exatamente as mesmas condições, independentemente da sua complexidade e impactes ambientais; ou se significar um aumento do número de fiscalizações/inspeções realizadas aos regulados, ao incidir sobre atividades pouco complexas e com menores impactes ambientais, essa definição de eficiência demonstra a sua falência (Talbot, 2010).

Louçã e Caldas (2009:329-332) abordam a questão, convencionada em Economia Pública, do compromisso eficiência-equidade, alargando os argumentos a um campo mais vasto: “Na maior parte

<sup>20</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/>, [consultado em 04.2011].

dos manuais de economia a igualdade (ou a equidade) tem sempre um custo. De acordo com essa perspectiva, podemos preferir mais igualdade por razões morais, mas então temos de pagar o preço. As coisas são ao contrário: para lá de certos limites a desigualdade pode ter um enorme custo”. A analogia da distribuição de rendimentos com o princípio subjacente de igualdade e a sua relação com a eficiência adequam-se a este raciocínio, como expressa a própria Constituição da República Portuguesa. Acresce que a promoção da regulação ambiental dos regulados pela AP, assegurando que os recursos aplicados por ambos não são redundantes ou excessivos, é uma ideia de eficiência que coincide com os valores constitucionais. A classificação da eficiência como valor público é contestada por Denhardt (2004), que recorre a Waldo (1948) para explicar que a eficiência deve sempre ser definida em função do seu objetivo particular, ou seja, o que é eficiente para um propósito pode ser bastante ineficiente para outro.

O conjunto de pistas recolhidas serve uma reflexão sobre o modo como operacionalizar os valores públicos. Contudo, permanecem por explorar os meios ou instrumentos para alcançar esse fim, o que se fará de seguida.

## **OS INSTRUMENTOS E MEIOS DE OPERACIONALIZAR O INTERESSE PÚBLICO**

Gomes (2007:342) adianta a seguinte recomendação: o “reforço das vinculações aos princípios da igualdade, da eficácia e da proporcionalidade (artigos 266º/2 e 267º/1 da CRP) — limites internos —, bem como pela introdução de mecanismos de transparência e democraticidade no procedimento autorizativo e garantias de revisibilidade jurisdicional (ainda que reduzida) — limites externos”. Ao longo do texto, adiciona a transparência e a segurança jurídica e, ainda, a avaliação de risco no domínio ambiental à medida do progresso tecnológico, prevendo que essa vinculação se faça por via do procedimento autorizativo (licenciamento), onde são vertidas as necessidades de monitorização (autocontrolo) do regulado e de fiscalização pela Administração Pública que “obrigam a um acompanhamento do cumprimento dos deveres de protecção do ambiente à medida do progresso tecnológico”.

Pereira da Silva (2007) corrobora que o procedimento administrativo no domínio da protecção do ambiente determina o interesse público em casos concretos, porque contém a ponderação e a composição dos diferentes interesses, públicos (parcelares) e privados. Realça ainda que esta tomada de decisão implica um elevado grau de complexidade e de tecnicidade, suscetíveis de afetar uma multiplicidade de sujeitos com interesses contraditórios.

Nos Estados Unidos da América, West (2005) explicitou que o âmbito do Estado de direito deve abarcar a regulamentação e sujeitá-la a supervisão presidencial e do Congresso, esta última expressão definida como o confinamento da discricionariedade burocrática de casos individuais a regras que pretendem vincular juridicamente os reguladores e os regulados e que não configuram atos legislativos. A regulamentação seria, assim, o oposto de uma implementação decidida caso a caso. West reflete sobre os fatores que devem ser considerados ao optar por uma destas duas possibilidades<sup>21</sup>, mas não toma uma posição, alegando que não existem prescrições generalizáveis, face aos diferentes contextos (técnicos, legais e políticos) e objetivos, pelo que apela aos investigadores para que aprofundem este tema na perspetiva das consequências na implementação, identificando os elementos mais importantes, os contextos e a conciliação de fatores que competem entre si, bem como a supervisão desse processo.

A regulamentação/regras é um tópico de debate ativo e atual no estudo académico das organizações públicas e outras, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), por motivos que não abonam a seu favor. As regras ineficazes (no original, *red-tape*) foram um tema primariamente analisado por Waldo (1946), com um marco referencial no livro de Kaufman (1977) e que, após 1990, foi estudado por autores como Bozeman, Bretschneider e Rainey de um modo que se mantém atual. Todavia, a discussão permanece em redor das regras organizacionais e não tanto dos atos normativos e regulamentos administrativos, não sendo perceptível o âmbito do conceito (Feeney e Rainey, 2010)<sup>22</sup>.

DeHart-Davis (2009) abriu uma nova linha de investigação que designou, em contraste, por teoria conceptual de *green-tape*<sup>23</sup>. A autora retoma a opção pela burocracia, que entende como um contínuo de regras eficazes que resultam da combinação de cinco atributos: 1. requisitos escritos; 2. com uma relação válida entre meios e fins; 3. que empregam um nível de controlo ótimo; 4. aplicados de forma consistente; e 5. cujos objetivos são compreendidos pelas partes.

No quadro 7 apresenta-se um resumo desses cinco atributos, cuja justificação se detalha no artigo original, em extensa revisão bibliográfica e estudos empíricos.

---

<sup>21</sup> Como sejam a transparência, a prestação de contas, as soluções reflexivas, os objetivos pretendidos, a eficiência económica, a participação de todos os interessados, a equidade e a aplicação rígida de regras que não consideram as diferenças das circunstâncias individuais.

<sup>22</sup> Para além dos estudos académicos a OCDE dedicou vários relatórios a este tema. A própria OCDE reconheceu, em 2010, ser necessária uma visão para além da simplificação administrativa, no relatório *Cutting Red Tape - why is administrative simplification so complicated - Looking beyond 2010*.

<sup>23</sup> Em 2003, a OCDE havia conferido uma conotação positiva do termo, com o relatório *From red tape to smart tape – administrative simplification in OECD countries*.

Quadro 7: Resumo dos cinco atributos das regras eficazes

<b>Atributos da burocracia na teoria conceptual <i>green-tape</i></b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Efeitos</b>
<b>1. Requisitos escritos;</b>	Legitima os requisitos aplicados como regras	Facilita o seu cumprimento
<b>2. Com uma relação válida entre meios e fins;</b>	Fornece um projeto teórico; Confere racionalidade às regras pretendendo que as decisões e respetivos resultados correspondam aos objetivos iniciais	Capacita os implementadores das regras; Facilita o seu cumprimento
<b>3. Que empregam um nível de controlo ótimo;</b>	Atinge os objetivos das regras sem prejudicar as funções organizacionais; Confere prioridades aos objetivos das regras	Permite atingir as regras de forma efetiva; Estimula a cooperação entre partes interessadas
<b>4. Aplicados de forma consistente; e</b>	Exprime justiça nos procedimentos	Permite atingir as regras de forma eficiente; Estimula a confiança das partes interessadas
<b>5. Cujos objetivos são compreendidos pelas partes interessadas.</b>	Confere significado aos requisitos	Estimula a confiança das partes interessadas

Fonte: Adaptado de DeHart-Davis (2009)

O trabalho de DeHart-Davis assume que as regras ineficazes são um sintoma, não a doença, pelo que não rejeita a burocracia, segundo a análise clássica do seu ideal de Max Weber (1978)<sup>24</sup>. A burocracia é encarada como uma forma administrativa capaz de dar garantias de consistência nas decisões racionais, que recorre a regras que traduzem objetivos, eficaz se definida de um modo ótimo, inevitável face ao aumento das atribuições das organizações públicas e à complexidade do contexto institucional. Aliás, a burocracia e o respetivo poder detêm um lugar cativo e crescente na política contemporânea, numa abordagem quer quantitativa quer qualitativa, pelo que esta realidade tem de ser compreendida para, de igual modo, se compreender as políticas públicas (Peters, 2010).

Apesar da sua utilidade numa perspetiva de previsibilidade, redução da incerteza e eficiência, a burocracia encerra limitações prejudiciais à Administração Pública se não forem acauteladas, designadamente em dois itens cruciais: i) gestão dos meios e dos fins em objetivos que devem ser claros e coincidir com a prossecução do interesse público, impedindo que as organizações trabalhem eficientemente mas para cumprir propósitos indesejados; e ii) gestão dos conflitos e tensões, que podem inibir a flexibilidade e inovação e a legitimidade e confiança, entre a organização do coletivo na divisão do trabalho, na subordinação, na estrutura hierárquica e no controlo e, do outro lado, a motivação individual, a integração, a satisfação e a identificação (Lane, 2009).

<sup>24</sup> Não com a conotação depreciativa associada ao excesso de formalidade, à ineficiência e ao desperdício, significado que, aliás, lhe confere a própria Constituição da República Portuguesa. No artigo 267º é estipulado que “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização”. Igual preceito consta no Código do Procedimento Administrativo.

Neste sentido, a burocracia é criticada quando a rigidez da hierarquia e a imposição e controlo do topo para a base fomentam o cumprimento de normas injustas e não estimulam iniciativas da base para o topo (Guiddens, 2009, citando Blau, 1963 e Merton, 1957; Brewer e Walker, 2010).

DeHart-Davis (2009) quer responder à solicitação de Goodsell (2000), dirigida aos investigadores, para que invistam no estudo da formalização de regras não como um problema a resolver mas como uma característica atual da governança em democracia, que deve ser sujeita a um adequado desenho e implementação. Nesta senda, assinala as vantagens sociais e psicológicas de validar regras que reduzam o conflito e a ambiguidade inerentes às funções dos colaboradores públicos. A conciliação das vantagens da burocracia com as suas limitações produz uma curva dose-resposta, que apresenta um intervalo ótimo no qual a formalização de regras, não obstante constituir um processo dinâmico, confere previsibilidade, confiança, legitimidade e eficiência à atividade administrativa (March e Olsen, 2008).

Caupers (2009:97) transpõe para o direito administrativo nacional que “O futuro da discricionariedade parece balizado por duas tendências de sinal contrário: enquanto a intensidade da intervenção do Estado na vida social e a crescente tecnicidade da acção administrativa são fatores que favorecem a discricionariedade, já o aprofundamento e reforço da garantia dos cidadãos recomendam o estreitamento do campo da discricionariedade, alargando as vinculações e melhorando a eficácia dos princípios que condicionam o exercício do poder administrativo.”

Gomes (2007), Caupers (2009) e Otero (2007) convergem ao sublinhar ser impreterível estreitar a discricionariedade, vinculando-a, num grau possível e desejável, aos princípios da prossecução do interesse público. As “vinculações são os aspetos da decisão condicionados de forma mais ou menos precisa pela lei” (Caupers, 2005:91,92) e poderão ser a) “absolutas, quando decorrem de forma positiva, direta ou indiretamente por regras jurídicas em sentido estrito e que, uma vez contrariadas, invalidam a decisão”; ou b) “tendencias, quando decorrem de forma negativa, de normas constitucionais que estabelecem princípios condutores da atividade administrativa, condicionando toda e qualquer decisão administrativa que comporte uma qualquer margem de liberdade aos princípios da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos”, em que “o juízo sobre o seu desrespeito não é absoluto, isto é, a invalidade de uma determinada decisão depende de não se considerar que ela incorpora o grau de otimização exigível de um daqueles princípios”. Estas hipóteses assemelham-se ao ótimo da curva dose-resposta que incumbe à própria Administração Pública encontrar, materializando as opções na atividade administrativa.

A capacitação, a complexidade e o elevado número de procedimentos que cada organização da Administração Pública tem de gerir, em simultâneo com a conexão, coordenação e troca de informação e conhecimento com outras organizações, apontam para a necessidade de, pelo menos, dois

instrumentos transversais à regulação: as redes de participação e inovação e os sistemas de informação e comunicação.

No âmbito de um estudo nacional sobre as redes de participação e inovação, Neves (2010) reportou que, num inquérito de 2001 efetuado na Administração Pública, os elementos do diagnóstico assinalaram: insuficiente clarificação da missão e articulações; peso excessivo dos trabalhos cujos destinatários são o Governo ou a Administração; fraco nível de interações externas; falta de clareza na caracterização do tipo de entidade; fraca implementação de uma efetiva gestão centrada na gestão estratégica nos problemas, nas pessoas e nos resultados, bem como na eficiência, com insuficiente avaliação e conclusões sobre a relação custo-benefício; necessidade de reforçar a inovação nos modos de organização do trabalho e nos processos de trabalho; desconfiança na relação Governo/Administração; excesso de legislação, sem clara articulação, muitas vezes entre componentes do mesmo processo, com linguagem e forma pouco acessível.

Neste contexto, Neves (2010:277) “privilegia o funcionamento em rede, de modo a potenciar sinergias entre os múltiplos atores, garantir a integração na diversidade da ação; articular níveis diferentes de governação; reforçar o trabalho de equipa; privilegiar as relações de complementaridade; favorecer a especialização simultaneamente com o trabalho por resultados, centrados nos cidadãos e nos sistemas objeto da acção pública.”

Os sistemas de informação são ferramentas de trabalho e produtividade, desde que bem desenhados, inseridos em redes e bem operados, que dependem não apenas da tecnologia mas também de um contexto social-político, económico e institucional (Hamburg, 2008; Hood, 2008).

Soares (2009:527–531) destaca a importância na Administração Pública, em Portugal, “da implementação de interoperabilidade<sup>25</sup> entre sistemas de informação tecnologicamente diferentes (desenvolvidos de forma independente e autónoma e sem as devidas preocupações de interoperação futura), operando em contextos organizacionais diferentes (cada organismo com a sua cultura, o seu modo de operar, os seus objetivos, as suas prioridades de atuação, a sua autonomia e a sua semântica)” e aposta na importância de uma estratégia nacional para a interoperabilidade, a definição de enquadramentos, normas e diretrizes, a harmonização e compatibilização dos esforços nacionais com as recomendações da Comissão Europeia, a criação e disponibilização de infraestruturas e serviços comuns que possam ser utilizados pelos vários organismos e, por último, a difusão e troca de experiências.

---

<sup>25</sup> Define-se interoperabilidade, no âmbito deste trabalho de investigação, como a capacidade de que, sem um esforço significativo, duas ou mais entidades independentes, e que operam de forma autónoma, consigam trocar informação e utilizar correta e convenientemente essa informação, com vista a contribuir para o alcance de um propósito específico comum (Soares, 2009:54).



Na referência a estes dois instrumentos transversais, a necessidade de as organizações, em particular as da Administração Pública, colaborarem entre si é amplamente reconhecida (Burnett, 2011), dado o encadeamento de tarefas e objetivos da implementação, em que espaços em branco nas ligações criam pequenos défices que, cumulativamente, causam graves prejuízos (Pressman e Wildasky, 1973). No fundo, são componentes que tornam imprescindível a governança, isto é, “a incorporação de uma maior compreensão de múltiplos níveis de ação e tipos de variáveis que se pode esperar que influenciem o desempenho” (O’Toole, 2000:276). Mas alguns autores consideram que as organizações apenas irão colaborar se não conseguirem obter o que necessitam sem recorrer à colaboração, devido às dificuldades que esta oferece à partida (Bryson, Crosby e Stone, 2006). Neste estudo, não se inclui a governança na sua potencial amplitude, mas um conceito subjacente, a colaboração, que se define como um processo perene, que extravasa a participação, em que atores autónomos interagem através de negociações, formais e informais, criando, em conjunto, regras e estruturas que governam as suas relações e modos de agir ou decidir sobre os assuntos que os juntam; é um processo que envolve normas partilhadas e interações que os beneficiam mutuamente (Thomson e Perry, 2006; Bingham e O’Leary, 2006; Ansell e Gash, 2008; Thomson, Perry e Miller, 2009).

## 2.4 ENTRE A IMPLEMENTAÇÃO POR REGULAÇÃO DE COMANDO E CONTROLO E A AVALIAÇÃO

### **NOS NÍVEIS EUROPEU E NACIONAL**

Seguindo os passos da concretização da implementação de políticas públicas como equivalente à prossecução do interesse público e à sua operacionalização, analisaram-se os critérios (valores públicos), ordenaram-se em prioridades e exploraram-se alguns instrumentos disponíveis para os aplicar. Este caminho apresenta agora outras encruzilhadas: porquê medir a implementação? E se se concluir que haveria vantagens em fazê-lo, como proceder a essa medição?

Na União Europeia, a regulação foi apontada como uma área de desenvolvimento essencial para favorecer a competitividade e a inovação económica, inicialmente com o enfoque na fase da tomada de decisão através da redução da “burocracia”. A pedra basilar desta estratégia foi lançada em 2001 pelas três instituições europeias envolvidas no processo legislativo - o Parlamento, o Conselho e a Comissão – com o acordo Interinstitucional “Melhor Regulação” (COM 2003/C 321/01). Mais recentemente, em 2010, a União Europeia divulgou a estratégia “Regulamentação Inteligente” (COM/2010/0543),

impulsionada pela crise que pôs em evidência a necessidade de obviar medidas regulamentares incompletas, ineficazes e cujos resultados são insatisfatórios. Tenciona-se, assim, alargar o espectro de ação das medidas aplicadas às restantes fases do ciclo das políticas públicas, da formulação à avaliação, também na área ambiental (AEA, 2010). Porém, constata-se que os esforços estão, ainda, centrados nos instrumentos de análise da tomada de decisão e, em muitos países, apenas numa vertente prévia, ou seja, antes de ocorrer a implementação, recorrendo-se a avaliações de impacto normativo *ex-ante*<sup>26</sup> (Baldwin, 2005; Radaelli, Meuwese, 2009, 2010; Dunlop, 2011), situação igualmente diagnosticada ao nível nacional (Morais, 2010; OCDE, 2010).

No seio das instituições da União Europeia (UE), reconheceu-se a ausência da avaliação sistemática da implementação da legislação publicada, traduzida no desconhecimento do seu impacto no mundo real, sendo forçoso assegurar a execução das políticas públicas em cada Estado-membro. Por outro lado, os resultados dessa avaliação deveriam suportar e informar os processos de tomada de decisão nas diversas políticas e nas suas diversas etapas, identificando as áreas onde é possível e desejável a simplificação, mas também os constrangimentos a ultrapassar<sup>27</sup>.

Na área ambiental, o diagnóstico é similar (Bell e McGillivray, 2008). Uma comunicação da Comissão Europeia, de 2011, confirma que, para a maior parte dos cidadãos europeus, o ambiente é tão importante para a qualidade de vida como a situação económica e os fatores sociais. Contudo, os dados apontam para algumas tendências negativas ou de estagnação na proteção ambiental e na sustentabilidade. Os custos da não-aplicação da legislação, que incluem a remediação, excedem os da prevenção e, na saúde, estimam-se custos anuais de cerca de 50 mil milhões de euros, incluindo dias perdidos de trabalho.

Ao não aplicar bem a legislação, gera-se insegurança jurídica para as empresas e compromete-se as condições de equidade no mercado único. A Comissão expressa, ainda, que o recurso a métodos melhores ou inovadores de aplicação da legislação perspectiva reduções da carga administrativa e maior equidade de condições, sendo as decisões tomadas com maior conhecimento de causa e com mais rigor, previsibilidade e coerência. Mas também considera que o volume de negócios anual do sector industrial da UE ligado ao ambiente excede 300 mil milhões de euros, e que as incertezas acerca das possibilidades, modalidades e calendários de aplicação da legislação podem representar custos significativos, em termos de oportunidades perdidas.

---

<sup>26</sup> Essa avaliação também pode ser *ex-post* ou sucessiva, entendida como "(...) uma análise dos efeitos reais produzidos por normas jurídicas que tenham entrado em vigor no ordenamento jurídico, tendo em vista apreciar as respetivas qualidade, eficácia e eficiência (Morais, 2010:18).

<sup>27</sup> *Commission from Ms Grybauskaitė In Agreement With the President, Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation* SEC (2007)213, 21.02.2007, disponível em [http://ec.europa.eu/dgs/information\\_society/evaluation/data/pdf/sec\\_2007\\_0213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/sec_2007_0213_en.pdf) [consultado em 03.2011]. Estas conclusões são partilhadas pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo Consórcio de Avaliação de Políticas Europeias, em relatórios de 2005. A Estratégia Europa 2020 reforça a atenção sobre um conceito amplo de qualidade da Administração Pública.

Por estas razões, a Comissão Europeia decidiu ter melhor “conhecimento da aplicação da legislação”, quer do estado do ambiente quer das medidas administrativas e outras necessárias para o proteger e reforçar a sua melhoria. A aplicação da legislação passou a ser um propósito prioritário da política europeia de ambiente, que deve ter reflexo nas medidas a tomar ao nível da implementação pelos Estados-membros<sup>28</sup>, descritas no quadro 8, a enquadrar no 7.º Programa-Quadro de Ação em matéria de Ambiente.

Quadro 8: Objetivos definidos pela Comissão Europeia no âmbito da implementação da legislação ambiental

**VETOR: Melhor conhecimento da aplicação da legislação**

1. Colaborar com os Estados-membros a fim de estabelecer sistemas de informação mais eficazes sobre a aplicação da legislação

Deverá ser criado um sistema de informações relativas às obrigações fundamentais decorrentes da legislação ambiental da UE (que inclua as medidas administrativas, os elementos estáveis, como a localização de zonas designadas, e dinâmicos, como os dados de monitorização), do estado do ambiente e dos seus utilizadores, que permita acompanhar a aplicação da mesma o mais eficiente e atempadamente possível.

2. Melhorar as informações ao nível da UE

A melhoria dos sistemas de informação nos Estados-membros necessitaria de ser complementada por melhores panorâmicas ao nível da UE, de modo a comprovar a existência de condições equitativas.

3. Contribuir para garantir a confiança nas informações geradas aos níveis nacional, regional e local

A confiança na legislação ambiental da UE depende da equivalência dos esforços empreendidos pelos Estados-membros ao nível da extensão e da fiabilidade da monitorização do estado do ambiente e de outros exercícios geradores de informações, que deverão ser comparáveis, adequados e convenientemente orientados para os riscos principais.

4. Suprir lacunas informativas importantes sobre a promoção e fiscalização do cumprimento da legislação; monitorizar o uso dos solos

Diminuir a escassez de dados sobre o esforço em matéria de promoção e fiscalização do cumprimento da legislação empreendido a nível nacional pelos inspetores, procuradores e tribunais, conhecendo melhor as opções entre as diversas possibilidades que se colocam para favorecer o cumprimento da legislação.

**VETOR: Melhor reatividade aos níveis nacional, regional e local**

5. Melhorar as inspeções e a vigilância relacionadas com a legislação da UE

As inspeções e a vigilância a nível nacional, em particular a equidade de condições e o grau necessário de cooperação e coerência nas matérias transnacionais, são importantes para garantir a confiança nos requisitos da legislação ambiental da UE.

6. Melhor tratamento das queixas e melhor mediação a nível nacional

Investir num quadro geral que defina o modo como as autoridades competentes devem tratar as queixas (sobre os regulados e as entidades da Administração Pública) ao nível nacional (tramitação imediata das queixas e o modo de exame das mesmas), o que daria mais garantias de que as preocupações e queixas seriam tratadas atempadamente e com coerência.

7. Melhor acesso à justiça

Garantir as regras relativas ao acesso à justiça através de uma interpretação conforme com a Convenção de Aarhus, conferindo segurança nesta matéria aos tribunais nacionais e aos interesses económicos e ambientais.

8. Melhorar os resultados ambientais através de acordos com os Estados-membros em matéria de reforço de capacidades e de aplicação da legislação

9. Expansão, criação e formalização pública, ao nível europeu e nacional, de redes de mediadores, agências ambientais, inspetores, juristas, com funcionamento estável e prolongado, que identifiquem e realizem projetos e iniciativas que facilitem a aplicação da legislação ao nível nacional, regional e local e contribuam para a obtenção de melhores resultados em matéria ambiental

Fonte: Adaptação do conteúdo da COM (2012) 95 final

<sup>28</sup> 7.3.2012 COM (2012) 95 final , <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0095:FIN:PT:PDF>.

As medidas previstas reforçam os reportes de informação, uma área bastante explorada pela União Europeia, em particular na área ambiental, agora extensíveis à ação administrativa, numa abordagem, aparentemente, apenas numérica, isto é, baseada no número de licenças ou de fiscalizações. No entanto, a Comissão Europeia parece pretender congregiar os sistemas de informação dos Estados-membros, que são heterogéneos, parcelares, fragmentados e desatualizados - é este o panorama atual<sup>29</sup> - em sistemas dinâmicos e fiáveis, com informação pertinente, para evitar a replicação de reporte periódico de dados com o fim de demonstrar o cumprimento das suas obrigações ambientais perante a Comissão Europeia e os cidadãos<sup>30</sup>. Em sùmula, a intenção é criar sistemas de informação mais úteis, que sirvam o interesse da implementação pelos Estados-membros, desejo que poderá tornar-se um obstáculo se obrigar a novos sistemas, construídos de raiz, e se o fim for o de servir o controlo e supervisão em detrimento de estimular a colaboração na procura dos interesses comuns.

O problema, debatido anteriormente, dos critérios que orientam a escolha de opções na prossecução do interesse público não é endereçado neste projeto da Comissão Europeia. Destaca-se apenas, nesse sentido, a oitava medida, que versa a coerência da implementação. Todavia, a abordagem é lata, pelo que pode encaixar uma desejável rede administrativa, cujo trabalho integrasse o ciclo das políticas públicas ou acomodar-se a ligações esporádicas das redes de cooperação da União Europeia, informais como a NEPA<sup>31</sup> (Diretores das Agências de Ambiente) ou o IMPEL<sup>32</sup> (implementação e aplicação da legislação ambiental), ou de redes formais, apesar do seu cariz voluntário, como a gerida pela Agência Europeia do Ambiente<sup>33</sup>.

Mas nas redes informais dos Estados-membros, os responsáveis pela implementação de políticas públicas devolvem as recomendações, referindo que os principais obstáculos se encontram a montante, na formulação e tomada de decisão no nível europeu, onde a Comissão Europeia terá responsabilidades centrais<sup>34</sup>, conforme o quadro 9.

---

<sup>29</sup> Conforme [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-185\\_pt.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-185_pt.doc), já em 2008 a Comissão propôs melhorar e racionalizar o sistema europeu de recolha, análise e comunicação de informações sobre o ambiente assumindo que das várias centenas de diplomas legislativos no domínio do ambiente em vigor na União Europeia, mais de 70 exigem que os Estados-membros apresentem relatórios sobre aspetos específicos do ambiente no seu território culminado num vasto volume de dados.

<sup>30</sup> Diretiva n.º 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. Note-se que em 25 de junho de 1998, a Comunidade assinou a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente (designada Convenção de Aarhus).

<sup>31</sup> *European Network of the Heads of Environment Protection Agencies*, <http://epanet.ew.eea.europa.eu/>

<sup>32</sup> *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, <http://impel.eu/>

<sup>33</sup> *European Environment Information and Observation Network (EIONET)*, congregando informação em áreas como a qualidade do ar, alterações climáticas e recursos hídricos, disponível em <http://www.eionet.europa.eu/>

<sup>34</sup> A existência de uma controvérsia está patente numa brochura da Comissão Europeia (2006), *Legislar Melhor: Uma explicação simples desta iniciativa*, disponível em [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/brochure/br\\_brochure\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_pt.pdf) [consultada em 03.2011], na qual a Comissão Europeia, referia que "Todavia, a ideia de que a legislação comunitária é especialmente responsável pela burocracia é errada. Uma parte da tão criticada «burocracia de Bruxelas» tem origem nas legislações nacionais. Frequentemente a UE prossegue os seus objectivos adoptando «directivas» que estabelecem princípios e objectivos gerais, deixando que a definição da sua implementação seja feita pelos Estados-Membros. Estes podem escolher a forma de atingir os objectivos estabelecidos na directiva, em função da sua cultura institucional e administrativa. É nesta fase que muitas vezes são introduzidas melhorias e especificações não

Quadro 9: Objetivos definidos pela NEPA e IMPEL no âmbito da implementação da legislação ambiental

**VETOR: Estratégia de Melhor Regulação, com enfoque nos resultados positivos provocados no ambiente, garantido o uso eficiente de recursos**

Implementar um quadro estratégico de regulação comum que proteja o ambiente e a saúde e mantenha a economia competitiva no qual se identifiquem os vínculos entre a legislação e programas relevantes da UE com a definição concreta dos resultados pretendidos, que seja eficaz, eficiente e fácil de adotar e implementar pelos Estados-membros (EM):

1. Desenvolver um corpo de legislação e sistemas de informação consolidados que assegure que a nova legislação é consistente com a legislação já publicada;

2. Incorporar e apoiar a implementação das listas de verificação da IMPEL e da NEPA<sup>35</sup> na Avaliação de Impacte Normativo da Comissão Europeia (CE) e dos procedimentos de formulação e tomada de decisão de políticas públicas, e sua revisão, que melhorem a qualidade da legislação e tenham reflexos positivos nos pontos seguintes;

3. Seleção coerente de instrumentos na tomada de decisão, que considere uma abordagem proporcional com enfoque nas instalações que apresentem maiores riscos e nos resultados que se pretende atingir;

4. Envolvimento de todas as partes interessadas nesse processo (reguladores e suas redes formais e informais, regulados, cidadãos), de todos os EM. Por parte dos reguladores é fundamental assegurar a participação de peritos técnicos que façam recomendações que assegurem a viabilidade técnica, económica e financeira, a praticabilidade e a aplicabilidade e força jurídica de regras (ver Nota)

Nota: Estes termos traduzem, respetivamente, os termos "feasibility", "practicability" e "enforceability", que se podem definir, respetivamente, como: ser tecnicamente necessário e adequado e ser suportável do ponto de vista económico e financeiro; a adequação de condições da própria legislação, regulamentação e licenças, em termos da interpretação inequívoca das obrigações que recaem sobre os seus destinatários e da viabilidade destes cumprirem com as suas obrigações, tal como definidas; a adequação das condições expressas na decisão administrativa e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis para que apresentem uma redação que, na prática, permita aferir pelo seu cumprimento e punir um incumprimento.

5. Considerar todas as fases do ciclo regulatório;

6. Estabelecer um calendário de formulação, tomada de decisão e implementação que seja do conhecimento prévio dos reguladores e regulados;

7. Divulgar todas as informações sobre o processo da formulação, tomada de decisão e implementação aos regulados, para que estes conheçam e compreendam a regulação e os resultados pretendidos;

8. Desenvolver um corpo de legislação mais condensado e simples, com uma terminologia coerente, que diminua os encargos administrativos dos regulados e aumente a eficiência da Administração Pública sem colocar em causa os resultados de proteção ambiental, ou seja, que utilize as mesmas terminologias; defina claramente os resultados pretendidos; preveja uma única licença ambiental e a junção das obrigações de instalar sistemas de autocontrolo e de reportar os seus resultados por parte dos regulados mas também do reporte dos EM à CE e integre os requisitos aplicáveis à fiscalização/inspeção;

9. Rever o corpo de legislação para identificar oportunidades para estabelecer objetivos e metas sobre as atividades ou substâncias que apresentem maiores riscos, adotando uma abordagem mais proporcional junto das atividades e substâncias que apresentem menores riscos mas garantindo os resultados de proteção do ambiente. Em muitos casos os EM deverão ter flexibilidade para decidir como atingir esses resultados, face às circunstâncias locais, incluindo o poder de decisão sobre as exceções ao cumprimento do ato legislativo. Essas ações poderiam ser apoiadas por orientações não vinculativas preparadas ao nível da CE;

10. Os EM devem, em conjunto com a CE, produzir guias que suportem a implementação da legislação comunitária, de forma clara e consistente. Os anexos ou procedimentos técnicos de implementação da legislação devem ter um cuidado na sua preparação igual ao da legislação em si, dada a importância das suas especificações na implementação.

Fonte: Adaptação dos relatórios NEPA (2008) e IMPEL (2006)

prescritas pela legislação comunitária, que podem ir para além dos requisitos definidos na legislação comunitária e que se traduzem por custos e encargos adicionais. Este fenómeno é muitas vezes designado por *gold plating*."

<sup>35</sup> Nota: Lista de verificação da melhor regulação da IMPEL-NEPA (2010), disponível em <http://impel.eu/wp-content/uploads/2010/04/IMPEL-and-NEPA-Better-Regulation-Checklist-FINAL.pdf>, [consultado em 07.2011].

Surge uma dúvida sobre a localização dos principais obstáculos: estará na implementação ou na tomada de decisão? Ambas as perspectivas parecem estar dotadas de razão. Aliás, a comparação entre os dois quadros anteriores e o quadro 5 (sobre a tomada de decisão para a implementação) também o certificam.

Nestas circunstâncias, percebe-se que se está perante um sistema no qual não resulta o pensamento linear (Hampton, 1977)<sup>36</sup>. A necessidade de uma abordagem sistémica, de funcionamento conjunto das organizações que intervêm em cada uma das fases do ciclo das políticas públicas e destas entre si, quer a nível europeu quer a nível nacional, mostra-se essencial. Não é coerente desenvolver medidas corretivas sobre a implementação sem estancar as disfunções dos próprios atos normativos que exigem e replicam obrigações incongruentes. Também não é desejável simplificar os atos normativos e concretizar os seus termos sem considerar a arquitetura institucional, a conexão de atribuições e a capacitação de cada entidade que será incumbida de os implementar.

A discricionariedade demasiado ampla e a indeterminabilidade das normas, no nível europeu ou nacional, é uma questão atual, como se constata no quadro 9, discutindo-se as formas, crescentemente sofisticadas, de cooperação administrativa e regulamentar na UE, sendo um exemplo o recurso à comitologia<sup>37</sup> (Hofmann e Türk, 2006; Roller, 2006).

Assim, torna-se imprescindível a reflexão sobre o enquadramento e as ferramentas que incorporem uma visão, nacional e supranacional, do ciclo e das etapas das políticas públicas, do ciclo e das etapas de regulação, dos grupos de intervenientes, seus subconjuntos e indivíduos e dos instrumentos utilizados ao longo deste processo, por forma a captar uma fotografia ampla do conjunto e dotada de lentes que foquem os aspetos que facilitam ou obstroem a implementação.

## EM PORTUGAL

Em Portugal, o défice de implementação de políticas públicas de ambiente foi constatado por autores como Schmidt (2008), Pereira da Silva (2007) e Jerónimo (2010). Soromenho-Marques (2007) propôs uma ação estratégica em cinco vetores, incidentes na implementação (informação, planeamento, coordenação e participação) e na avaliação (responsabilidade).

---

<sup>36</sup> Existindo um problema, não é possível isolar uma parte e aplicar uma solução, ignorando o todo, como num pensamento linear (causa → problema → ação → solução). Nestes sistemas, e seguindo o pensamento sistémico (ou a abordagem de contingência, aplicada à gestão) os problemas (ações de gestão) estão entrosados em situações (contextos caracterizados), pelo que a solução terá efeitos colaterais, desejados e indesejados (resultados da organização).

<sup>37</sup> Uma forma de a CE exercer as competências de execução que lhe são atribuídas pelo legislador da UE, com a ajuda de comités de representantes de todos os países, que emitem pareceres sobre os projectos de atos de execução antes de estes serem adoptados.

A progressão no uso de mecanismos de avaliação das políticas pelo Ministério do Ambiente é visível no aumento do número de indicadores, condensados nos relatórios anuais do estado do ambiente. Chama-se a atenção para o relatório de 2011, onde se faz uma súpula dos documentos produzidos por organismos internacionais que avaliaram as políticas nacionais nos últimos anos e que reconhecem o trabalho realizado em áreas como a proteção dos recursos hídricos, a qualidade do ar ou a gestão dos resíduos. Contudo, o Ministério não se exime a uma autocrítica: “De uma forma geral, os relatórios/avaliações objeto de análise neste capítulo de destaque concluem que, não obstante os progressos significativos verificados ao nível das políticas de ambiente nos últimos anos, tanto a nível nacional e regional, ainda existe um longo caminho a percorrer, e esforços que têm de ser encetados não tanto para o cumprimento de metas e objetivos mas, principalmente, para garantir o bem-estar das gerações atuais e futuras” (APA, 2011:159).

Ora, partindo do princípio de que a formulação das políticas públicas de ambiente de génese europeia não está errada, ter-se-á de concluir que a avaliação deve ser direcionada para a correspondência entre os objetivos e metas idealizados e os resultados reais, entendidos estes últimos como os benefícios para as gerações presentes e futuras. Para clarificar esta ideia, coloque-se a seguinte interrogação: se num determinado ato legislativo se impõe o licenciamento dos regulados, a obrigação destes reportarem o autocontrolo, demonstrando o cumprimento dos valores limite de emissão de poluentes ou de consumo de recursos e a sua sujeição a ações de fiscalização/inspeção, por que motivo o objetivo final que seria expectável atingir, expresso na melhoria mensurável da qualidade do ar atmosférico, recursos hídricos ou água para consumo humano, não foi alcançado? Ou ainda: de que forma as licenças, as análises do autocontrolo e as ações de fiscalização/inspeção contribuem para atingir esses objetivos? A resposta a estas perguntas impõe a utilização de instrumentos de avaliação da implementação.

Ferrão e Mourato (2010) denotam que a avaliação de políticas em Portugal foi impulsionada por fatores externos de natureza coerciva, como requisitos de acesso a programas com financiamento internacional, sobretudo da União Europeia. Nas últimas duas décadas, apesar de os exercícios de avaliação se multiplicarem e diversificarem, inclusivamente como domínio profissional e científico próprio, persistem obstáculos de ordem institucional, societal e técnica ao enraizamento de uma cultura de avaliação. No que concerne à Administração Pública, destacam “a persistência de culturas organizacionais verticalizadas e sectorializadas em muitas entidades da administração pública dificulta a necessária partilha de informação e a construção de soluções comuns” (18).

Em Portugal, são raros os estudos empíricos disciplinares de avaliação da implementação de políticas públicas, mas muitas investigações de áreas substantivas, como o ambiente, a educação, a

saúde, o direito, a economia, as finanças ou a política social, mesmo que com outras designações, estudarão este tema<sup>38</sup>.

Cardim (2007:247-250) investigou a implementação de políticas públicas nas áreas da formação, da educação e da segurança social, concluindo pela urgência em inverter o cenário mais comum em que se revela “frequente, senão a convicção pelo menos a prática, de que o acompanhamento político do processo pelo governo acaba na sua aprovação formal. O seguimento cabe ao aparelho institucional que o introduzirá nas respetivas rotinas, legitimadas por legislação adequada e abundante (...) uma generalizada falta de reflexão sobre as práticas e o conhecimento diferenciados dos contextos destinatários que inibe a evolução dos sistemas e o seu reposicionamento estratégico. Os sistemas de monitorização são pouco frequentes e a avaliação incide sobre a verificação do cumprimento de prazos e de metas físicas, abstraídos das características dos resultados, dos processos, dos atores envolvidos e dos impactos nos contextos dos destinatários. A gestão qualificante não resulta valorizada nem tão pouco a inovação ao nível do estímulo e do compromisso com os colaboradores, o que implica a pouca mobilização da organização e dos seus atores internos, dos seus parceiros e destinatários”. Em contraste, apresenta as condições de sucesso identificadas por testemunhos e entrevistas, a funcionários públicos, que destacaram: o compromisso com o público; a responsabilidade direta e rosto; a existência de núcleo duro de grande capacidade técnica tocado pela fortaleza da convicção; a capacidade de mobilização para investimento conceptual, metodológico e operacional; os padrões elevados de sentido organizacional; a mobilização para aprender; a capacidade de identificar as situações em que é vantajoso ir buscar competências fora; e a consciência do processo coletivo.

#### **OPERACIONALIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO: COMO ORDENAR OS VALORES PÚBLICOS**

Na avaliação, avalia-se e aprende-se com o passado para não repetir os mesmos erros e experimentações e ser possível progredir. A linha de chegada coloca-se no conhecimento da ordenação de critérios (valores públicos) consoante as prioridades, que orientam a escolha entre opções que materializam a prossecução do interesse público e a sua aderência aos valores democráticos e constitucionais. Esta é uma área de difícil consenso e medição, mas inevitável, apesar de frequentemente evitada nos estudos sobre o desempenho de organizações (Talbot, 2010).

Alguns autores realizaram investigações sobre os valores públicos. Jorgensen e Bozeman (2007) notam que os valores públicos, a legitimidade política e a governação responsável reforçam-se

---

<sup>38</sup> Em analogia com Saetren (2005) que nota que 72% da literatura sobre implementação encontra-se em revistas de disciplinas de áreas substantivas, como a saúde, educação, direito, ambiente e economia.



mutuamente. O seu pensamento sobre constelações de valores públicos levou-os a categorizá-las por intervenientes das políticas públicas, e suas interações, desde a sociedade ao sector público, da administração pública aos cidadãos, passando dos administradores públicos aos políticos a aspetos inter-organizacionais e motivação individual. Nessas constelações os valores relacionam-se por proximidade, hierarquia ou causalidade, mas também por conflito e interdependência. Bozeman e Sarewitz (2011) propõem um mapa de valores públicos na ciência, isto é, o foco da ciência política nos valores públicos em resultados que beneficiem os objetivos sociais.

Bourgon (2007) reflete sobre trinta anos de reformas na Administração Pública em muitos países da OCDE, que, em Portugal, tiveram maior impulso após 1999 (Bilhim, 2008) e são dominadas, ainda, pelos princípios da Nova Gestão Pública, NGP (Silvestre, 2010).

As reformas foram, e continuam a ser, ditadas por assuntos recorrentes, como a diminuição nos gastos com despesas dos serviços públicos, pela necessidade de desempenho mais eficiente da máquina administrativa face à complexidade do seu funcionamento e pelo avolumar de iniciativas de regulação e de normalização das atividades; necessidades e exigências crescentes dos cidadãos na qualidade dos serviços e na progressão dos direitos dos cidadãos; e novas tendências de transformação da estrutura do Estado, que acompanham as da administração pública tanto no sentido de se dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, como na tentativa de estabelecer modos de governação mais flexíveis e transparentes (Mozzicafredo e Gomes, 2001).

No seu livro dedicado às reformas da gestão pública, Pollitt e Bouckaert (2004) concluem que as escalas temporais entre as intenções anunciadas pelos governos e as complexas mudanças organizacionais não coincidem, alertando para a necessidade de observar as seguintes condições: i) o desenho inicial de ideias deve basear-se em informação relevante e adequar-se às características particulares em causa, não existindo medidas de aplicação bem-sucedida de carácter universal; ii) as alterações são testes que servem como aprendizagem, não se podendo assumir à partida o sucesso; iii) as alterações podem ser influenciadas pelos diversos intervenientes nas políticas públicas, considerando os vários níveis de ação e a sua interação; iv) um melhor funcionamento das organizações públicas pode ter distintos significados para diferentes indivíduos e grupos, e melhorias em algumas dimensões podem piorar a prestação noutras; v) as alterações devem ser legitimadas; e vi) é necessário acompanhar o processo e recolher provas substantivas dos efeitos das mudanças.

Nos anos oitenta e noventa do século passado as reformas focavam-se em termos como eficiência, eficácia, produtividade, qualidade, transparência, responsabilização; managerialismo, agenciamento e contratualização; desregulamentação, privatização e descentralização, em larga medida princípios da corrente NGP. Este modelo de referência das reformas do sector público foi mediatizado pelas experiências do Reino Unido após 1979 e pela vertente da reinvenção do Governo nos Estados Unidos

da América após 1993<sup>39</sup>, aplicadas sistematicamente em países como a Nova Zelândia e a Austrália (Christensen, 2008) e pontualmente noutros, como a Alemanha e a França (Silvestre, 2010). A NGP contribuiu para a autonomização das organizações da AP e para o interesse dos políticos apenas no que diz respeito aos objetivos e produtos, deixando-lhes a seu cargo a implementação e consequentes resultados (Lane, 2009:168). O seu impacto positivo manifestou-se em vertentes como a separação entre funções políticas e executivas, no controlo do desempenho das organizações efetuado com indicadores de desempenho e no destaque dado aos cidadãos, pese embora na qualidade de clientes (Bovaird e Löffler, 2009; Silvestre, 2010).

Nesse período, em que se experimentou gerir o serviço público como se fosse um serviço privado (Hill, Hupe, 2010), não se demonstrou que as reformas organizacionais efetuadas ao abrigo da NGP gerassem ganhos de eficiência ou qualidade, ou mesmo que essas mudanças fossem, em muitos casos, benéficas (Blum e Manning, 2009; Christensen, 2008; Silvestre, 2010).

A discussão e prática atuais, pós NGP, centram-se na procura de modos de o Estado prosseguir a sua missão pública, o que não deixou cair a relevância da perspetiva de uma força de trabalho que deve ter capacidade de responder aos cidadãos e do valor a dar ao dinheiro dos contribuintes, mas os valores mais próximos ao sector privado são postos em causa quando sobrevalorizados, por oferecerem uma visão redutora, não consentânea com o Estado de direito democrático e com os valores e resultados a atingir ao abrigo do interesse público (Mayne e Zapico-Goni, 1997; Durant, 2000; Behn, 2003; Bourgon, 2007; Lane, 2009; Peters, 2010; Christensen, Goerdel e Nicholson-Crotty, 2011; Christensen e Laegreid, 2011; e outros).

O estágio atual considera a evolução do conceito de clientes – concentração de necessidades e satisfação dessas necessidades num indivíduo, numa situação de mercado com oferta e procura de produtos e serviços, numa hierarquia de necessidades, sujeito à disponibilidade para pagar – para o de cidadãos – concentração de direitos e deveres na pessoa de um indivíduo, num Estado de direito, aderente a princípios constitucionais, numa hierarquia de legislação e regulamentos (Bovaird e Löffler, 2009).

A Nova Administração Pública, designação dada por Denhardt e Denhardt (2007), é uma das correntes que traz ao debate os valores do sector público, ao recentrar a discussão sobre a Administração Pública não nas suas diferentes formas de gestão mas no valor que a norteia: atingir o bem comum.

---

<sup>39</sup> Destacam-se dois documentos centrais nos EUA, o *National Performance Review*, de 1993, um levantamento da realidade norte-americana na AP, conduzido pelo Vice-Presidente Albert Gore e o livro de Osborne e Gaebler, de 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.

Na procura por uma missão de prossecução do interesse público, Morrell (2008) defende ser possível avaliar o legado de uma organização da Administração Pública através do estudo: 1) de como controla o seu poder ao longo do tempo; 2) como exhibe virtudes; e 3) como cria condições para que os cidadãos tenham qualidade de vida.

O próprio trabalho de DeHart-Davis (2009) não é imune a valores e confere relevância à justiça e à confiança. De facto, a legitimação (ou não) do uso da autoridade e a correspondente mudança positiva (ou negativa) no comportamento dos regulados e reguladores dependem de uma miríade de fatores e das suas combinações. Mas dos inúmeros estudos realizados neste domínio, que levaram a resultados não raras vezes contraditórios em diferentes contextos, há um dado consensual, que se exprime no reconhecimento da importância, acima de quaisquer outros fatores, da perceção de valores como a justiça e a segurança jurídica na aplicação de atos normativos (Wichowsky e Moynihan, 2008; Tyler, 2006).

Hofmann e Türk (2006) relevam implicitamente os valores públicos nos estudos de governança administrativa que efetuaram no nível da União Europeia, relatando cinco fatores que conferem justiça procedimental i) capacidade de estruturar os recursos adequados nos procedimentos relevantes); ii) capacidade de computadorizar a informação relevante e, com essa base, tomar decisões; iii) organizar os procedimentos em função de resultados válidos; iv) rever, controlar e avaliar continuamente os procedimentos e analisar os resultados; e v) orientar os procedimentos no que diz respeito à prestação de contas pelos princípios legais mais elevados e pela vontade política.

As experiências de reforma administrativa ao longo das últimas três décadas foram acompanhadas por numerosos estudos académicos, instituições e organizações, que permitiram identificar as iniciativas positivas e as menos bem-sucedidas, o que poderá iluminar a ordenação dos valores públicos.

Bourgeon (2007) congregou esses ensinamentos no que designou por um caminho a percorrer no sentido de uma teoria da Nova Administração Pública, que consta no quadro 10.

Quadro 10: Teoria da Nova Administração Pública

<b>Valores/temas/ princípios</b>	<b>Fatores</b>	<b>De</b>	<b>→</b>	<b>Para</b>
<b>Cidadania</b>	Cidadão	Indivíduo legal	→	Indivíduo político
	Cidadania	Portador de direitos iguais	→	Membro de uma comunidade social e política, com direitos e deveres
<b>Interesse público</b>	Papel do governo	Representante dos interesses dos cidadãos	→	Promotor de cidadania, discussão pública e integração pública
	Interesse público	Agregação de interesses individuais	→	Interesses comuns (ou partilhados)
				Interação interesses especiais
	Papel do governo	Expressar a vontade pública	→	Articular e realizar o interesse público
<b>Implementação de políticas públicas</b>	Política e implementação	Separação	→	Integração
	Princípios orientadores	Cumprimento	→	Resultados dentro da legalidade
	Exercício da discricionariedade	Baseado em regras	→	Constrangido por responsabilização ao prestar contas publicamente
	Crterios de sucesso	Produtos	→	Resultados
	Cidadãos	Sem interferência	→	Participação/coprodução
<b>Políticas públicas</b>	Política/Administração	Separação	→	Interação
	Política pública	Resultado do processo de decisão política	→	Resultado de múltiplas interações
	Papel dos cidadãos	Cumprimento	→	Envolvimento
	Papel do governo	Legislação	→	Deliberação

Fonte: Adaptado de Borgeon (2007)

## 2.5 A AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO POR REGULAÇÃO DE COMANDO E CONTROLO

### O ESTUDO DA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

O estudo das políticas públicas demonstra que o enfoque dos decisores políticos no ciclo de uma determinada política centra-se até à sua fase de formulação (Peters e Pierre, 2007), concretizada como plano ou ato legislativo, após o que a sua atenção diminui consideravelmente. Neste contexto, as fases subsequentes de implementação, monitorização e avaliação são delegadas nas entidades da Administração Pública (AP).

A avaliação tem sido, usualmente, classificada em função do seu tempo (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, recursos, processos, produtos e resultados) (Trevisan e Van Bellen, 2008). Crabbé (2008) alerta para a utilidade das avaliações *ex nunc*, entre as avaliações *ex ante* e *ex post*, imprescindíveis para apoiar a melhoria do processo de implementação e das alterações que se mostrem necessárias nas fases que a antecedem. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2009), a avaliação pode dividir-se em administrativa, judicial e política, conforme explicação conferida no quadro 11.

Quadro 11: Tipos de avaliação das políticas públicas

### **1. Avaliação Administrativa**

É realizada pelo Governo, por agências especializadas em avaliação ou por supervisores financeiros, legais ou políticos, ligados ao Governo, agências executivas do Estado, ou departamentos estatais, judiciários ou legislativos. Inclui, geralmente, a análise da eficiência dos serviços (menor custo para a AP e para os regulados) e a sua aderência aos princípios da justiça e da democracia. Está representada de forma extensa na literatura académica e em relatórios das organizações. Há um enfoque na eficiência, com a recolha de informação (evidências) sobre os produtos e resultados dos programas, com o desenvolvimento crescente de instrumentos técnicos sofisticados que ligam os orçamentos e os custos aos resultados. Usualmente são de cinco tipos: (1) avaliação de processos; (2) avaliação de esforços; (3) avaliação de desempenho; (4) avaliação de eficiência; e (5) avaliação de eficácia.

#### **1.1 Avaliação de Processos**

Analisa os métodos organizacionais, incluindo as regras e os procedimentos operativos que conduzem aos produtos e resultados dos programas. Desdobra a implementação em tarefas como planeamento estratégico, gestão financeira e relação com os clientes, que são examinadas na sua eficiência, eficácia e prestação de contas.

#### **1.2 Avaliação de esforços**

Tenta medir, em custos, a quantidade de recursos associados a um programa, para apoiar os cálculos da eficiência.

#### **1.3 Avaliação de desempenho**

Examina os produtos de um programa (número de alunos por professor, número de camas de hospital por número de habitantes, etc.) mas não os seus resultados. Serve de informação de base para ser utilizada em estudos mais abrangentes e intensivos.

#### **1.4 Avaliação de eficiência**

Tenta avaliar a possibilidade de redução dos custos de um programa, mantendo a quantidade e qualidade dos produtos. Estas avaliações são predominantes em tempos de crise e costumam ser realizadas por consultores exteriores contratados pelo Governo.

#### **1.5 Avaliação de eficácia ou Avaliação de adequação da avaliação de desempenho**

Envolve um nível adicional de complexidade e dificuldade, os objetivos (resultados dos programas), culminando em recomendações de muita utilidade para a tomada de decisão. A informação necessária é imensa e requiere um nível de sofisticação elevado, que leva à criação de unidades especializadas em várias jurisdições, como auditores.

### **2. Avaliação Judicial**

Efetuada pelo poder judicial sobre a ação do Governo e AP, incidindo na sua legalidade e constitucionalidade, por sua iniciativa ou requerido por particulares em ação de Tribunal.

### **3. Avaliação Política**

Pode ser efetuada por qualquer pessoa e não ser sistemática nem tecnicamente sofisticada e, apresentar uma abordagem enviesada, que permite apoiar ou contradizer a ação do Governo e da AP.

Pode corresponder às avaliações de comissões dos parlamentos ou congresso, que reúnem periodicamente, e que foram constituídas para avaliar a ação do Governo e da AP.

Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2009)

A avaliação, de carácter pontual ou contínuo, de programas ou políticas públicas tem sido uma prática crescente em todo o mundo, pressionada por políticos, organizações não-governamentais, entidades de supervisão das organizações públicas ou cidadãos que querem conhecer o valor conferido ao seu dinheiro (Wholey, Hatry e Newcomer, 2010). No Reino Unido, depois da explosão do uso de indicadores de desempenho e avaliação desde 1980 até aos dias de hoje (Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010), adotou-se recentemente o movimento da Política Baseada em Provas<sup>40</sup> (Taylor e Balloch, 2005; Sanderson, 2009). Nos Estados Unidos da América, a avaliação de políticas públicas e o uso de sistemas de medição do desempenho remontam a 1960 (1970 nos governos locais), uma área em desenvolvimento crescente, sendo o uso prático dessa informação uma preocupação atual (Wholey, 2010).

Taylor e Balloch (2005) referem que a prática da avaliação é uma ação com significado político (quem faz o quê, como, para quem e porquê), mas que tal não obsta a que se construa um conhecimento baseado em provas (o que funciona). Os instrumentos de avaliação e as suas variáveis e valores intrínsecos devem ser construídos caso a caso (Behn, 2003) e aceites pelos atores dos processos de implementação e de avaliação (Ambrose, 2005; Squires e Measor, 2005) desde as primeiras etapas do ciclo das políticas públicas (Roker, 2005; Balloch, Penn e Charnley, 2005).

A receptividade para valorizar a nova informação proveniente da avaliação (interna e externa) e a incorporação prática e uso no processo das políticas públicas, na aprendizagem organizacional e na transferência de conhecimento são temas ainda pouco explorados e conhecidos, que dependem de fatores técnicos, mas essencialmente sociais, pelo que devem ser encarados, eles próprios, como focos de avaliação e aprendizagem (Ammons, 1995; Taylor e Balloch, 2005; Sanderson, 2009). Os fatores determinantes para o “não uso” dessa informação podem ser a insuficiente qualidade da própria informação, as relações de poder entre diferentes intervenientes, barreiras psicológicas devido à sua capacitação (profissionalismo, experiência e formação) ou barreiras culturais (Smith e Grimshaw, 2005, baseados no trabalho de Healey, 1997 e Flyvberg, 1998; Rowe e Taylor, 2005; Howlett, Ramesh e Perl, 2009; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Sanderson (2009) encara a aprendizagem através da repetição do processo de exame de problemas e experimentação de soluções, em iterações sucessivas que melhorem os resultados das políticas públicas.

---

<sup>40</sup> *Evidence-based policy making*, no original.

## A CONEXÃO ENTRE A AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E O DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Sobre a relação entre os estudos de avaliação da implementação de políticas públicas e de desempenho das organizações públicas, Talbot (2010) considera que são áreas de conhecimento que recorrem a técnicas e instrumentos paralelos, separados mas próximos, que se distinguem nos limites, que no primeiro caso tentam confinar-se aos organizacionais (de difícil delimitação), mas que se conectam quando a ênfase de ambos é colocada nos resultados, ou seja, na realização dos valores públicos (Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010).

Os estudos do desempenho da Administração Pública baseiam-se no modelo lógico de conceptualização que deriva do modelo do sistema político desenvolvido por Easton (1953), e que considera que os seus recursos (*inputs*, no original) são aplicados em processos (*activities*, no original) que produzem produtos (*outputs*, no original), que por sua vez conduzem a determinados resultados (*outcomes*, no original), pretendidos e não pretendidos (Berman, 2007; Hatry, 2007).

O modelo pode apresentar variações nos seus componentes, bem como nas suas definições. Os processos são, não raras vezes, ignorados, por exemplo pela *International Network for Environmental Compliance and Enforcement* (INECE, 2008). Autores como Hatry (2007) e Berman (2007) e instituições como a OCDE e o *Joint Research Centre* (OCDE e JRC, 2008) aludem aos processos e aos correspondentes fatores causais associados às questões de implementação, mas não lhes conferem um enquadramento conceptual e metodológico, previsivelmente por serem menos suscetíveis de abordagens quantitativas. McLaughlin e Jordan (2010) explicam que vários avaliadores integram os processos nos produtos. Os resultados, que se encontram na esfera exterior às organizações em estudo, é a componente mais difícil de contabilizar mas a que mais conta, sendo importante destringir os fatores que com eles interferem mas que não são passíveis de influência por parte destas organizações (Poister, 2010).

Behn (2003) defende que o desempenho da Administração Pública (AP) é, comumente, estudado apenas com base em classificações como bom ou mau, sem se revelar o porquê dessa deliberação. Para ilustrar este problema o autor recorre a um enigma. Pede para compararmos uma organização da AP a uma “caixa preta”. Ora, na maioria dos estudos que se debruçam sobre o seu desempenho descreve-se o que entra na caixa e o que sai dela, mas não o que se passa lá dentro. E reflete: como transforma essa “caixa preta” os recursos em produtos? Os estudos sobre o que designa por “caixa preta” devem explicar como é que os recursos da organização são convertidos, através dos processos de implementação desenvolvidos pela AP, em produtos que originem os resultados desejados. Taylor e Balloch (2005) realçam que a necessidade de conhecer porque é que as coisas acontecem de determinada maneira é tão ou mais importante do que saber o que funciona e o que não funciona.

No conceito de implementação de políticas públicas há três atividades lógicas a) a clarificação dos objetivos envolvidos (função objetivos); b) a declaração da relação entre os produtos e os resultados em termos de causalidade na eficácia (função causal); e c) a clarificação da relação entre objetivos e resultados para aferir a extensão em que os primeiros são atingidos (Lane, 2000).

Walker, Boyne e Brewer (2010) acrescentam ao domínio resultados do desempenho, subdomínios, como a igualdade e custo por unidade de resultados para obter valor para os recursos despendidos e ainda outros domínios, como a eficiência (custo por unidade de produto), a capacidade de resposta (subdomínios satisfação dos cidadãos e consumidores/clientes, satisfação dos colaboradores) e a governança (subdomínios prestação de contas, direitos civis, direitos humanos, probidade).

Ambrose (2005) considera que há três grandes grupos de indicadores: de resultados; de estruturas (refletem as regras formais ou legais, por escrito) e de processo (refletem as normas e práticas operacionais).

Neste seguimento, o desempenho de uma instituição será o reflexo da qualidade das suas ações e consequentes realizações (produtos e resultados), que incorporarão (por ser adequada para este propósito) e utilizarão (porque foi solicitada) a informação da avaliação (fornecida para este efeito), o que Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) descrevem como a institucionalização do desempenho.

Estes autores consideram que a gestão de desempenho das organizações públicas pode desempenhar três funções 1) transparência e prestação de contas; 2) comando e controlo; e 3) aprendizagem na construção de políticas. Distinguem, ainda, que consoante a função da gestão do desempenho (entendendo o desempenho como a realização dos valores públicos), se aplicam diferentes instrumentos para o medir (por exemplo, planeamento estratégico, painel de cidadãos, *benchmarking* ou modelos de autoavaliação, como a Estrutura Comum de Avaliação das Administrações Públicas na União Europeia<sup>41</sup> e o Quadro de Avaliação e Responsabilização em Portugal<sup>42</sup>), com vista a adquirir informação sobre esse desempenho que possa ser incorporada no processo de tomada de decisão.

De Bruin (2007) realça, na segunda função, a aplicação de sanções (por desempenho insuficiente) ou prémios (por bom desempenho).

---

<sup>41</sup> A *Common Assessment Framework* (CAF) é um modelo de autoavaliação do desempenho organizacional, especificamente desenvolvido para ajudar as organizações do sector público dos países europeus a aplicar as técnicas da Gestão da Qualidade Total, melhorando o seu nível de desempenho e de prestação de serviços. A CAF baseia-se no pressuposto de que as organizações atingem resultados excelentes ao nível do desempenho na perspetiva dos cidadãos/clientes, colaboradores e sociedade quando têm lideranças que conduzem a estratégia, o planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos. A sua construção foi inspirada no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management* ou EFQM) e no modelo da Universidade Alemã de Ciências Administrativas, em Speyer.

<sup>42</sup> Conforme previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, a avaliação de desempenho de cada serviço (SIADAP 1) assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR). O SIADAP integra os seguintes subsistemas: a) Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública, SIADAP 1; b) Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, SIADAP 2; c) Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.



Assim, a tomada de decisão pode situar-se ao nível do ciclo das políticas públicas ou da gestão das organizações públicas.

Note-se que o desempenho das organizações públicas e as suas formas de gestão não são assuntos novos. Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) apresentam uma resenha histórica, da qual se destacam os primeiros movimentos, que datam do final do século dezanove, como o movimento do inquérito social, a gestão científica e a ciência da administração (nestes dois últimos, o estilo de autoridade legal de Weber e a gestão burocrática assumiram relevo)<sup>43</sup>, a Nova Gestão Pública, com enfoque entre os anos 1980 e 2000, e, mais recentemente, a Nova Administração Pública e a Política Baseada em Provas. Os autores sublinham que os primeiros movimentos e os mais recentes correspondem, na importância conferida às políticas públicas, em contraponto ao interesse no desempenho das organizações.

### **OS INDICADORES DE AVALIAÇÃO (E DE DESEMPENHO)**

A formulação de indicadores<sup>44</sup> é a regra na medição do desempenho das organizações públicas (Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010).

Os indicadores pretendem estabelecer uma ligação entre recursos e resultados e podem ser desenhados para apoiar a estratégia, o planeamento e a prestação pública de contas, consistindo os aspetos mais críticos desse desenho, na seleção, definição e aplicação dos parâmetros a medir, para que os dados referentes à quantidade, eficiência e eficácia dos esforços da ação do Estado sejam rigorosos, credíveis e fundamentados (Haas, 2008).

Os estudos sobre implementação envolvem dezenas, senão centenas, de variáveis, o que levou Matland (1995) a referir que mais importante do que listá-las, é criar uma estrutura para esses estudos e especificar em que condições é que essas variáveis são relevantes e justificá-las.

No quadro 12 sumarizam-se as condições a respeitar no desenho de indicadores.

---

<sup>43</sup> Weber considerou três tipos de autoridade e respetivas alternativas de gestão de desempenho, designadamente a autoridade carismática, a autoridade tradicional e a autoridade legal.

<sup>44</sup> Um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa que resulta de uma série de factos observáveis que revelam uma determinada posição de, por exemplo, um fator, em relação a um referencial pré-definido (OCDE e JRC, 2008).

Quadro 12: Condições a respeitar no desenho do conjunto de indicadores

1. **Abrangentes e coerentes:** devem capturar as dimensões mais importantes do desempenho, do ponto de vista dos objetivos da política, refletir o que se quer medir e estar relacionados de forma lógica e ser mutuamente consistentes, dentro e entre cada conjunto de dados e os dados globais;
2. **Fiáveis:** devem ser objetivos, replicáveis e cada indicador deve corresponder a apenas uma variável e ter um significado claro, tanto quanto possível;
3. **Tempestivos e atuais:** deve ser possível a sua compilação e uso em tempo útil, para serem incorporados no processo das políticas e devem refletir o período de tempo entre a disponibilização dos dados e o evento ou fenómeno a que se reportam;
4. **Resistentes a usos perversos:** não devem ser fáceis de manipular e não devem distorcer os incentivos dos reguladores e regulados para se focarem nas variáveis mensuráveis em detrimento das menos mensuráveis, mas nas mais válidas na perspetiva dos objetivos;
5. **Não redundantes:** devem ser parcimoniosos e evitar duplicações;
6. **Focados nas facetas controláveis do desempenho:** apesar de influenciados por fatores não controláveis por quem fornece os serviços, é desejável que o destaque seja sobre os fatores mais controláveis;
7. **Sensibilidade aos custos de recolha da informação:** entre os indicadores que cumpram os critérios anteriores é mais prático e menos dispendioso obter alguns dados do que outros, pelo que a seleção dos indicadores deve ponderar o seu valor e custo;
8. **Sensibilidade a alterações:** as alterações relevantes devem ser detetáveis e monitorizáveis;
9. **Desagregados:** devem ser apresentados de forma não condensada para permitir o seu exame.

Fonte: Ammons, 1995, citado por Esfahani, 2005; Bouckaert e Peters, 2002; Law e Janzon, 2005; OCDE, 2003; Saltelli, 2012; Saisana, 2012; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010.

O recurso a indicadores de desempenho (uma herança da Nova Gestão Pública que mantém a hegemonia nos métodos de medição) tem privilegiado no seu desenho valores como a eficiência e a eficácia de recursos e produtos, mais visíveis, fáceis de medir e controlar. Essa prática omite e desvia a atenção de valores mais intangíveis mas centrais na implementação, como a igualdade, a integridade, a legalidade, a cidadania e a transparência, como se não houvesse qualquer ligação entre estes valores e o desempenho da Administração Pública (Pollitt e Bouckaert, 2004; Bouckaert e Peters, 2002; Moynihan *et al.*, 2011; Blum e Manning, 2009; Howlett, Ramesh e Pearl, 2009; Denhardt e Denhardt, 2006; 2007; Piotrowski e Rosenbloom 2003).

De igual forma, o estudo académico da implementação precisa de explorar a ligação causa-efeito entre produtos e resultados, mesmo reconhecendo a dificuldade inerente a esse exercício ao admitir que os produtos também são variáveis dependentes (Hill e Hupe, 2010; Winter, 2007).

Para que a implementação de políticas públicas pelo sector público seja bem-sucedida é necessário medir de forma efetiva o seu desempenho (Mayne e Zapico-Goni, 1997), pelo que os indicadores constituem instrumentos hermenêuticos que permitem a uma organização aferir se está no caminho certo, aprender com a experiência e melhorar o seu desempenho (Hatry, 2007; Heinrich, 2007). Mas existem condições a respeitar no seu desenho e uso.

É essencial que o enfoque dos indicadores seja, em primeira linha, nos resultados pretendidos (quão bem, com que eficiência e com que efeito?) e apenas numa segunda linha nos recursos e nos produtos (quanto custa e quantos são?). Muitos autores demonstraram com exemplos reais que a inversão desta ordem pode suscitar efeitos perversos, seguidos de más decisões (Mayne e Zapico-

Goni, 1997; Pollitt e Bouckaert, 2004; Bouckaert e Peters, 2002; Hatry, 2002; Berman, 2002, Bruijn, 2007; Denhardt e Denhardt, 2006; 2007; Lane, 2009; Talbot, 2010; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010; Ammons, 2013; entre outros), por se ter a ilusão de atingir resultados que não são reais ou por privilegiar objetivos individuais em detrimento de objetivos do coletivo. No quadro 13 apresenta-se uma tipificação desses efeitos.

Quadro 13: Efeitos perversos no uso de instrumentos de medição de desempenho

- **Comportamento estratégico:** quando ocorre um jogo de números para obter o máximo número de produtos que não têm equivalente nos benefícios sociais;
- **Bloqueio da inovação:** quando se otimiza a produção de forma a obter o máximo número de produtos o que premeia a reprodução das práticas existentes, não incentivando o risco de práticas inovadoras que podem conduzir a resultados incertos;
- **Bloqueio da ambição:** quando se otimiza o uso de recursos através da manipulação de processos para obter um determinado produto;
- **Obscurecimento do desempenho:** quando se agrega a informação de forma a esconder a ligação causal com os processos primários, e a relação entre o esforço despendido e o desempenho;
- **Bloqueio de uma atitude profissional:** quando privilegia as funções mensuráveis e claramente definidas, afastando a qualidade, a responsabilidade dentro do sistema (efeitos negativos de compartimentação entre organizações devido a competição) e aumentando a burocracia (investimento elevado nos procedimentos de controlo dos resultados individuais para atingir os resultados pretendidos);
- **Premiar a cópia e não a aprendizagem:** quando a comparação entre organizações conduz a uma réplica de “melhores práticas” sem analisar se essa prática é efetivamente adequada e se as características das organizações coincidem, tomando-se uma opção desinformada;
- **Penalização do desempenho:** quando existe um incentivo fixo ou não se premeia o bom desempenho; quando a eficiência tem como efeito secundário uma diminuição nos recursos do orçamento seguinte; quando se penaliza com impacto uma organização com desempenho insuficiente, prejudicando a sua capacidade de o melhorar e, no mesmo sentido, se beneficia uma organização com bom desempenho beneficiando as possibilidades de esta vir a aumentar a sua classificação.

Fonte: Adaptado de De Bruin (2007:18-29).

De Bruin (2007) alega que estes efeitos se devem não apenas à confusão entre produtos e resultados, mas também ao facto de se ignorar os processos (primários) que precedem os produtos. Os indicadores não devem ser desenvolvidos a partir de ideias pré-concebidas sobre o funcionamento dos serviços da Administração Pública (AP) e da reforma que neles se quer provocar (Pollitt e Bouckaert, 2004). Ao invés, devem ser construídos com a ampla participação da AP, encarando a avaliação como uma oportunidade de enraizar uma cultura de procura de conhecimento de aprendizagem e de objetivos que motivem e envolvam os seus colaboradores, porque são os mais conhecedores e interessados em melhorar a realidade do trabalho diário (Seddon, 2008; Peters e Pierre, 2007), conferindo-lhe um sentido maior ao refletir a sua contribuição em algo mais vasto e de valor para a sociedade (Denhardt e Denhardt, 2006; 2007).

O recurso à avaliação é imprescindível para uma governação orientada para os resultados, mas é irrealista pensar que essa condição é suficiente. O seu uso, a par de outros instrumentos e estratégias,

deve mobilizar, em conjunto, os colaboradores das diferentes entidades da AP, o Governo, o Parlamento, bem como os regulados e cidadãos, para os fins mais abrangentes das políticas públicas.

## UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO

A crise financeira e os desastres ambientais expuseram a fragilidade de alguns aspetos da gestão regulatória atual, funcionando como um teste de stresse à governança regulatória e aos seus impactos na economia, sobressaindo que a regulação pode resolver problemas mas também impor os seus próprios problemas (Baldwin, Cave e Lodge, 2010).

O recurso à regulação obriga à supervisão do sistema regulatório, reduzindo custos e efeitos colaterais indesejados, promovendo a sua eficiência na criação de regras e seleção de instrumentos, encorajando a consistência e transparência e melhorando os resultados sociais da regulação (OCDE, 2008a). Desde meados da década de 1980 que muitos países membros da OCDE têm construído instituições responsáveis por essa supervisão e controlo (*regulatory oversight bodies*, no original) que se tornaram parte integral dos programas de reforma da regulação em muitos países.

A formulação das políticas, a tomada de decisão e a implementação dessas decisões implicam interações entre uma pluralidade de atores separados, com interesses, objetivos e estratégias apartadas que, no entanto, são mutuamente dependentes, porque necessitam dos recursos uns dos outros para alcançar os seus objetivos (Scharpf, 1978).

Interessa, neste estudo em particular, a linha de investigação que incide na ação e interação de entidades com poderes administrativos, num espectro que abrange desde o exercício do poder público à interação entre atores públicos e privados de um modo aberto e para atingir o bem comum, num contexto altamente influenciado por regras e princípios jurídicos, que Hofmann e Türk (2006) nomeiam por governança administrativa, que consideram o maior desafio do direito administrativo e das políticas modernas. Na sua compilação de estudos, os autores consideram as perspetivas: i) vertical, entre as diferentes fases do ciclo das políticas públicas; ii) horizontal, entre diferentes políticas; e iii) diagonal, dos objetivos globais de proteção de direitos, revisão jurisdicional e legitimidade.

A OCDE tem sido a organização que mais atenção tem conferido à qualidade da regulação e, em particular, à sua comparação entre países (OCDE 2008b, 2009a, 2009b). Nos últimos anos sucede-se a publicação de relatórios em cooperação com a União Europeia, sobre a qualidade da regulação em vários Estados-membros. As abordagens dividem-se entre países que ainda se concentram na redução de encargos administrativos e outros que apresentam políticas consolidadas na matéria da melhor

regulação, tendo os seus veredictos ganho uma autoridade considerável para os países visados (Bovens, Hart e Kuipers, 2008).

O conceito de melhor regulação evoluiu ao longo dos anos. Na década de noventa os passos foram no sentido de reduzir a escala da regulação, com medidas pontuadas por esforços isolados de eliminar a regulamentação e atos administrativos desnecessários. Concluiu-se, posteriormente, que o percurso deveria ser alterado para abordagens mais coerentes, captando todas as organizações envolvidas e criando um ambiente favorável ao florescimento das condições que vão ao encontro do interesse público (OCDE, 2008a, 2010a, 2010b), através de mudanças progressivas, desenhadas por medida (Blum e Manning, 2009).

No quadro 14 condensam-se os critérios de qualidade da regulação defendidos pela OCDE e em relatórios da melhor regulação aplicados no Reino Unido.

Quadro 14: Critérios da qualidade da regulação

**1. Política de regulação:**

Política explícita, ao mais alto nível, para a reforma regulatória, abrangente, com objetivos e enquadramento legislativo e institucional; Ligação entre áreas de política e políticas, com intervenção dos reguladores para prossecução do interesse público, estimulando o progresso económico e social e a proteção dos cidadãos.

**2. Instituições regulatórias:**

Autoridade reguladora com autoridade de supervisão, centralizada; Coordenação intergovernamental sobre a política regulatória; Controlo parlamentar da política regulatória; Formação em competências de qualidade da regulação.

**3. Procedimentos regulatórios**

Clareza e processos justos, cobrindo o planeamento futuro das atividades de regulação e os procedimentos de elaboração de normas; Comunicação dos regulamentos que guiam os regulados no exercício das funções de regulação, assegurando a prestação de contas dos reguladores, que se mantêm independentes na sua tomada de decisão; Aconselhamento, acessível, fácil e pouco dispendioso, que permita aos regulados conhecer e entender os requisitos pertinentes, informação sem a qual terão dificuldade em cumprir; Processos abertos ao escrutínio e a consulta.

**4. Instrumentos regulatórios**

Justificação de alternativas, abrangendo testes de limiar e a escolha dos instrumentos da política; Avaliação de Impacte Normativo; Atividades de regulação baseadas na avaliação de riscos e orientadas para os resultados; Facilitar os processos administrativos; Reduzir e controlar os encargos administrativos e regulamentares; Avaliação e revisão da regulação; Cumprimento e aplicação das normas, incluindo pelo poder judicial; Facilitar o cumprimento por abordagem positiva e pró-ativa, que permita alcançar taxas de adesão superiores e reduzir a necessidade de ações de fiscalização reativa, sem deixar de identificar rapidamente os regulados que, persistentemente, não cumprem os requisitos pertinentes e aplicação de sanções proporcionais e significativas.

Nota: A avaliação de riscos envolve a identificação e medição de capacidade de prejudicar e, se tal capacidade existe, uma avaliação da probabilidade de ocorrência do dano. Ao basear o seu trabalho de regulação na avaliação de riscos orientada para os resultados de regulamentação, os reguladores são capazes de direcionar os seus recursos onde serão mais eficazes e impor mais restrições às atividades dos regulados, onde o risco é maior.

Fonte: Hampton, 2005; Macrory, 2006; OCDE, 2009a; Jacobzone, 2010.

Os estudos mais recentes da OCDE dedicados a Portugal (2008, 2010, 2013) apontam as boas prestações do Governo e da Administração Pública, com medidas emblemáticas de alguns ministérios, associadas a programas de legislar melhor, simplificação de atos administrativos, governo eletrónico e a reforma organizativa. Porém, enfatizam que o país deve aproveitar o momento criado para envolver todos os Ministérios, e dentro destes os seus funcionários públicos, e estabelecer uma linha condutora comum, concretizada em planos de ação, aplicados de forma sistemática e cobrindo as diferentes

vertentes da melhor regulação. Deste modo, valorizam-se os processos e as práticas de aprendizagem, de inovação institucional e de escrutínio público, em suma, a avaliação como um fator de mudança cultural e, por essa via, a construção de políticas públicas mais justas e democráticas, mais eficientes e resilientes (Ferrão, 2011).

Uma melhor regulação não é um esforço isolado mas um processo coerente, dinâmico, de longo alcance e prazo, robusto, sujeito a escrutínio, que envolve múltiplas disciplinas, sectores e intervenientes (OCDE, 2008; Bell e McGillivray, 2008; Baldwin, Cave e Lodge, 2010).

A melhor regulação não corresponde a uma visão única ou universal, pelo que muitos países já ultrapassaram fracassos e reconheceram sucessos, demonstrando que o esforço terá de incidir no conhecimento de experiências, estratégias e medições e do desenvolvimento de uma fórmula própria, transformada em iniciativa (Baldwin, 2010).

A cooperação política e institucional de longo prazo repercute-se em políticas regulatórias estáveis, previsíveis, justas e efetivas, que favorecem a sua eficácia, credibilidade e legitimidade e a capacidade de se adaptarem a tempos de crise (Baldwin, Cave e Lodge, 2010; Spiller, Stein e Tommasi, 2003), o que confere sentido a uma política pública dedicada à regulação.

## CAPÍTULO III – QUADRO ANALÍTICO E METODOLOGIA

### 3.1 OBJETIVOS E CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

A implementação de políticas públicas visa transformar as intenções formuladas em atos normativos numa alteração coincidente da realidade (Peters e Pierre, 2007), em benefício do interesse público. O trabalho de dissertação está ancorado no desenho de um quadro conceptual e analítico para investigar essa implementação pelas entidades da Administração Pública (AP). Pretende-se contribuir para o desenvolvimento de instrumentos que apoiem a calibração da trajetória dessa implementação e a correção de eventuais desvios, alcançando a correspondência entre os objetivos iniciais das políticas públicas e os seus resultados finais. Esses instrumentos têm como propósito descodificar os fatores (causas) que estão na génese de uma implementação bem ou mal sucedida e sobre os quais se possa atuar, com vista à melhoria contínua das políticas públicas.

Esta investigação pretende ser sistémica no sentido conferido por Caupers (2002), à interdisciplinaridade da ciência da administração, que estuda as organizações públicas, considerando a sua interseção com outras ciências, das quais se destaca o direito administrativo, ramo da ciência jurídica que se dedica às regras que enquadram a sua ação; a ciência política, envolvendo o seu estudo como instrumento do poder político; a teoria organizacional, incidindo na estrutura e atividade administrativa; e as finanças públicas na seleção das ações que cumpram com as atribuições de servir o interesse público, e que implicam o gasto de dinheiros públicos (Moreno, 2010). Convocam-se dois outros domínios, centrais na matéria em estudo, o direito do ambiente, como fonte dos atos normativos que transcrevem as políticas públicas, que apresenta uma elevada complexidade do ponto de vista técnico-ambiental (Garcia, 2007; Dias, 2007), o que conduz à sua aliança com o domínio das ciências do ambiente.

A função administrativa da Administração Pública, na qual o Governo é o seu órgão superior e é instrumental da função política, encontra-se subordinada à função legislativa, sendo controlada pela função jurisdicional (Caupers, 2009) e vigiada pela função de fiscalização. A função política compete ao Governo e à Assembleia da República, contando com a participação direta dos cidadãos na vida política, como condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático.

Na figura 1 representa-se esquematicamente o contexto da presente investigação, centrado no estudo de caso da implementação de políticas públicas de ambiente, por regulação de comando e

controlo pela Administração Pública, demonstrando os seus múltiplos intervenientes e interações, baseado em conceitos introduzidos no capítulo 2. Apesar de não ser explícito, note-se que deve ser considerado um nível europeu nesta ilustração, onde teriam de ser adicionadas outras organizações, como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu ou o Tribunal de Justiça da União Europeia.

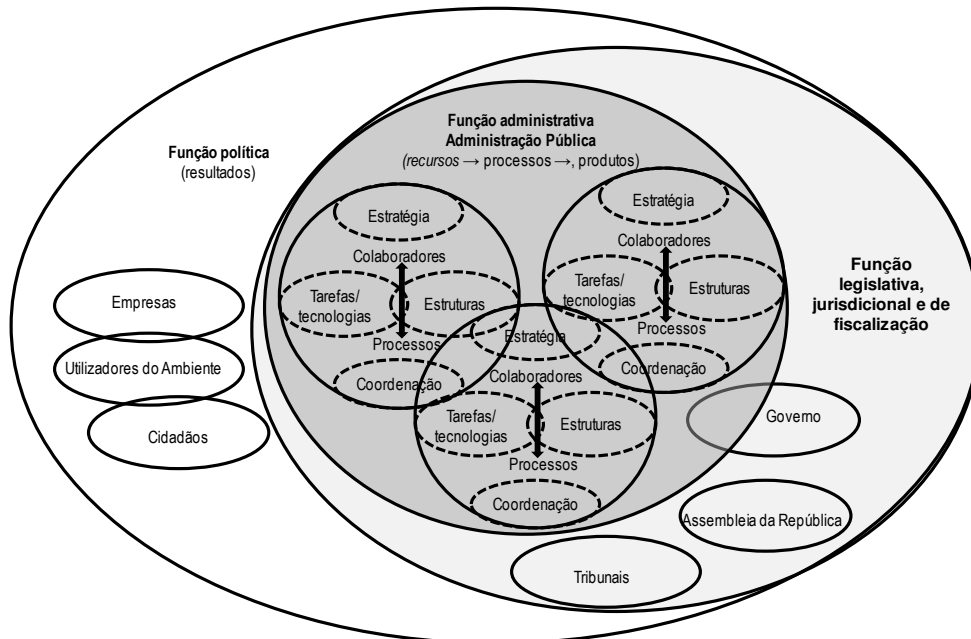


Figura 1: Contexto da implementação de políticas públicas por regulação de comando e controlo da investigação.

Fontes: Elaboração própria com recurso ao trabalho de Rayney (2009), Berman (2007) e Caupers (2009).

A esfera da regulação consiste numa adaptação da visão esquemática de Rayney (2009) sobre as organizações da Administração Pública, que se descreve de seguida no texto. Introduziu-se neste esquema o modelo do desempenho da Administração Pública (Berman, 2007), no qual os seus processos envolvem a transformação de recursos em produtos. Os resultados encontram-se na abrangência da sociedade.

O termo utilizadores do ambiente (UA) corresponde, nesta investigação, aos regulados, qualquer entidade pública ou privada, regulada, ou seja, destinatária de atos normativos e/ou regulamentos administrativos, por exercer ou pretender exercer, numa determinada localização, uma atividade que tenha um impacto no ambiente, por via da emissão de poluentes ou consumo de recursos naturais para um determinado fim. Este termo teve origem na Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, IGAOT, que o utiliza na numeração dos seus processos internos.

Rayney (2009:20-22) define as organizações da Administração Pública como “um grupo de pessoas que trabalham em conjunto para atingir um objetivo, através do uso de recursos, que transformam ao cumprir tarefas e aplicando tecnologias. As organizações lidam com muitas incertezas e vaguidade (associadas a esses processos), pelo que organizam as suas atividades, o que envolve liderança e estruturas e processos que apoiem as suas estratégias. As estruturas são relativamente estáveis e são observáveis em funções e na divisão de responsabilidades, por via de hierarquias de autoridade, regras e regulamentação e pela especialização de indivíduos ou grupos, que se concentram em elementos dos objetivos, e que no seu conjunto formam um todo. Essa divisão de responsabilidades requer coordenação, também de processos, e é apoiada pelas estruturas, que determinam as relações de poder, tomada de decisão, avaliação, comunicação, resolução de conflitos e as mudanças e inovação.



Nestas estruturas e processos os grupos e indivíduos respondem a incentivos e contribuem para a produção de produtos que se pretende que resultem num desempenho efetivo.”

Neste seguimento, Hampton (1977) equipara as organizações a sistemas constituídos por partes, organizadas num todo complexo (citando Bertalanffy:22). Existindo um problema, não é possível isolar uma parte e aplicar uma solução, ignorando o todo, rejeitando o pensamento linear (causa, problema, ação, solução). Nestes sistemas, e seguindo o pensamento sistémico (ou a abordagem de contingência, aplicada à gestão), os problemas (ações de gestão) estão entrosados em situações (contextos com determinadas características), pelo que a solução terá efeitos colaterais, desejados e indesejados (resultados da organização).

### 3.2 O ÂMBITO E METODOLOGIAS DA INVESTIGAÇÃO

Partiu-se de um contexto de implementação de políticas públicas que se reconhece como complexo, envolvendo múltiplos processos, guiões, intervenientes e valores, não raras vezes em conflito (Moynihan *et al.*, 2011). Impõe-se, por isso, a sua seleção e priorização no âmbito da investigação, que não pode ser neutra nos seus valores e meramente descritiva (Malterud e Benito, 2011), face ao campo de ação da Administração Pública, fértil em assuntos normativos e prescritivos (Ferley, Lynn e Pollitt, 2007). Essas opções estarão, implícita ou explicitamente, nos produtos e resultados, incluindo na qualificação de uma implementação bem ou mal sucedida. No entanto, os indicadores devem ser operacionalizados de forma neutra, não podendo existir diferentes leituras por diferentes investigadores que os aplicam (Hill e Hupe, 2010).

#### **OS PROCESSOS**

A investigação centrou-se numa avaliação da fase de implementação que, na maioria das políticas públicas de ambiente, em Portugal e na União Europeia, ocorre por regulação de comando e controlo (também designada por regulação direta). Não se pretendeu discutir as diferentes possibilidades de implementação de políticas públicas e as suas vantagens e desvantagens, mas somente a realidade. De igual modo, não se pretendeu estudar o conteúdo das políticas públicas de ambiente em si, mas a sua implementação, numa abordagem de conhecimento dos nexos causais, isto é, o que acontece, quem e como o faz e porque o faz.

A necessidade de considerar as ações associadas a um ciclo de regulação mais amplo do que o primário, nas suas etapas de a) licenciamento, b) análise de autocontrolo e c) fiscalização/inspeção levou à consideração de três etapas complementares, a saber: d) apoio ao desenvolvimento legislativo e ao processo de tomada de decisão política, e) avaliação e f) planeamento estratégico (Farmer, 2007). Essas etapas complementares foram incorporadas nas ações do ciclo primário, ao invés de serem estudadas autonomamente, o que permitiu a análise do seu entrosamento nas ações do dia-a-dia, com impacto direto junto dos regulados. Assim, o estudo não se debruçou em pormenor sobre a formulação e tomada de decisão, a coordenação nacional e/ou regional de políticas de ambiente ou o seu planeamento estratégico e avaliação, mas sobre a sua influência e consequências nas ações do licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção.

Na prática, considerou-se o enquadramento de uma política própria de regulação, ilustrada na figura 2, que implica o que se pode traduzir nas palavras de Ferrão e Mourato (2010:10), como a “necessidade de conferir mais ambição e maior centralidade aos processos de avaliação, a partir de um enfoque que vá para além dos estímulos coercivos de natureza legal ou regulamentar, valorizando os processos e as práticas de aprendizagem, de inovação institucional e de escrutínio público; em suma, o papel da avaliação como factor de mudança cultural”.

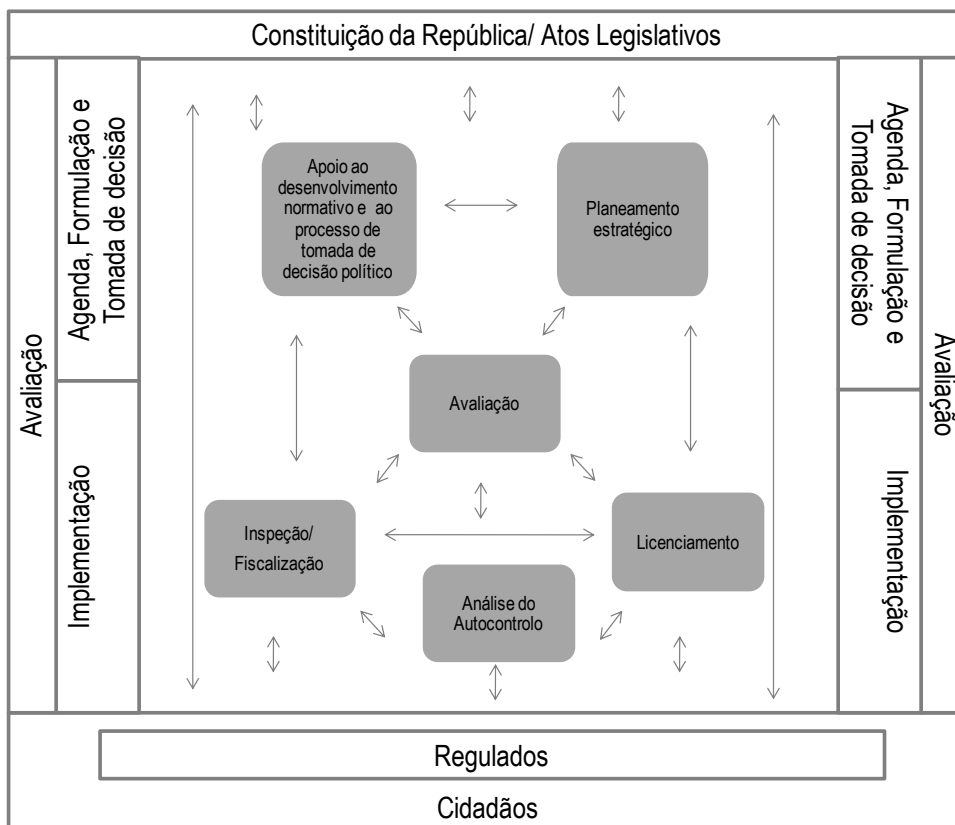


Figura 2: Política pública de regulação ambiental.  
 Fonte: Adaptado de Farmer, 2007.

O desempenho de uma organização será um reflexo da aplicação dos seus recursos nos seus processos e consequentes realizações (produtos e resultados), que incorporarão os ensinamentos da avaliação (Van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Em síntese, o desempenho de uma organização deve incorporar o ciclo de políticas públicas (Wholey, Hatry e Newcomer, 2010), o que propicia sentido a uma política pública de regulação.

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS E RESPECTIVOS GUIÕES**

Um estudo que incida na implementação de políticas por regulação direta não pode evitar a centralidade dos atos legislativos e dos documentos escritos e práticas, administrativos, que constituem as estruturas e o guião da ação da Administração Pública (Rosenbloom, 2002).

A seleção das políticas públicas a estudar considerou, numa primeira abordagem, a proteção do ar, da água, do solo e de recursos naturais; a emissão de poluentes e o consumo de recursos naturais. O trabalho de campo abarcou seis temas em cinco diplomas centrais na área ambiental: a Lei da Água, nas vertentes da captação de águas subterrâneas (1); e da rejeição de águas residuais industriais (1)<sup>45</sup>; a qualidade da água para consumo humano (1)<sup>46</sup>; a deposição de resíduos em aterro (1)<sup>47</sup> quando sujeita ao diploma de prevenção e controlo integrado de poluição (PCIP); o próprio diploma PCIP (1)<sup>48</sup>; e a prevenção e o controlo da poluição atmosférica (1)<sup>49</sup>.

Na fase do tratamento dos resultados dos estudos de caso optou-se por incorporar a informação recolhida sobre o diploma PCIP e a referente à deposição de resíduos (em parte) na matéria da emissão de poluentes para a atmosfera.

Os estudos de caso selecionados representam exemplos de emissão de poluentes (caso A), consumo de recursos naturais (caso C). Acrescentou-se a temática da qualidade da água para consumo humano (caso B), cuja entidade competente tem uma estratégia regulatória distinta das restantes do Ministério do Ambiente<sup>50</sup>, que se considerou de interesse abranger no estudo.

---

<sup>45</sup> Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro.

<sup>46</sup> Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto.

<sup>47</sup> Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de agosto.

<sup>48</sup> Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto.

<sup>49</sup> Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril.

<sup>50</sup> Designado com este nome no texto, uma vez que, apesar das suas diferentes denominações nos vários Governos Constitucionais Portugueses, o presente estudo incide num período em que a organização das entidades em estudo é feita sob a égide dos XVII (2005 a 2009) e XVIII (2009 a 2011) Governos Constitucionais, ou seja, considerando como as entidades do Ministério em estudo as existentes nesse período. Desde 2011, com o XIX Governo Constitucional, ocorreu a junção de Ministérios, em particular com a Agricultura,

Face à extensão deste documento, não foi exequível integrar a informação recolhida sobre a Lei da Água na vertente das águas residuais (à exceção de notas pontuais na taxa de recursos hídricos e no licenciamento) e sobre os critérios de deposição de resíduos em aterro. Em contrapartida, incluíram-se muitos outros atos normativos que regulamentam ou são conexos com os atos legislativos em estudo, ou quando, apesar de não serem conexos, a relação era evidente, por exemplo, no que respeita aos atos normativos que regulamentam a taxa de recursos hídricos ou os valores limite de emissão a aplicar a poluentes atmosféricos, aos regimes jurídicos do licenciamento das atividades principais dos utilizadores do ambiente (UA), os regulados, e à Avaliação de Impacte Ambiental (AIA).

## OS INTERVENIENTES

O âmbito da investigação balizou-se no nível da Administração Pública, definida como o sistema dos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas, a quem se dirige o artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>51</sup> e que exercem um poder administrativo (Amaral, 2011), visando a prossecução do interesse público. Não se incluiu no estudo o Governo, o órgão superior da Administração Pública (artigo 182º da CRP).

Foram apenas incluídas no trabalho de campo as organizações pertencentes ao Ministério do Ambiente. Estas organizações foram consideradas como um todo, não tendo sido estudados fatores de gestão interna relevantes, como os departamentos que a constituem, os indivíduos, as suas motivações, a distribuição de funções, a liderança, a capacitação, a sua interação e a cultura interna (o que poderia ser designado de governança interna) e os recursos humanos e materiais. Também não se analisaram esses fatores em eventuais redes colaborativas entre organizações, formais ou informais inter-organizacionais. Porém, no interior de cada organização, combinaram-se as abordagens topo-base e base-topo (Sabatier, 1993; Matland, 1995).

Excluíram-se os intervenientes exteriores que interagem com as organizações em estudo, nomeadamente, os regulados, os cidadãos, o Governo, a Assembleia da República e os Tribunais. Claro que, no decorrer do estudo, quando as interações com esses atores se tornaram evidentes, recolheram-se, quando disponíveis, esses dados. É de interesse notar, na conexão entre os reguladores e regulados, que a falta de coincidência das suas motivações constituiu um dos obstáculos à regulação (Black, 2002).

---

passando a ser designado como Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e, posteriormente, em 2013, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

<sup>51</sup> Aprovada em 1976, atualizada com a VII revisão constitucional de 2005.

A seleção dos intervenientes a estudar surgiu da valorização do nível intra-organizacional e inter-organizacional da Administração Pública na implementação por regulação comando e controlo. Sendo este um primeiro estudo sobre a temática da implementação de políticas públicas de ambiente em Portugal, considerou-se que a abordagem deveria ir ao núcleo, à zona da ação e tomada de decisão administrativa que condiciona o licenciamento, a análise de autocontrolo e a fiscalização/inspeção. Ao considerar a figura 3, verifica-se que a investigação se concentrou nos níveis 2 e 3, onde se centra o que se poderá designar de “governança administrativa” (Hofmann e Türk, 2006).

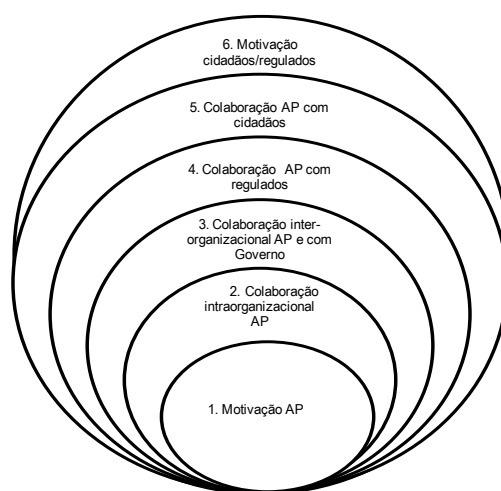


Figura 3: Níveis crescentes de envolvimento de intervenientes na implementação de políticas públicas.  
Fonte: Elaboração própria.

O imperativo de informar e envolver neste projeto as mais altas instâncias do Ministério do Ambiente, bem como as suas entidades e colaboradores, justificou a apresentação dos seus objetivos e pedido de colaboração no plano de ações previstas e calendarizadas ao Gabinete Ministerial, englobando a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)<sup>52</sup>, as cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Alentejo e Algarve, as cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH) Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve, o Instituto da Água (INAG)<sup>53</sup> e a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).

<sup>52</sup> Que em 2011 foi extinta e integrada na Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT).

<sup>53</sup> As cinco ARH e o INAG, integrados em 2011 na Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA).

## OS PRINCÍPIOS E CONCEITOS

A seleção dos princípios e conceitos em estudo baseou-se, numa primeira fase, na experiência prática da investigadora e, posteriormente, num estudo da literatura. Os conceitos e valores-chave do interesse público ordenaram-se por ordem de relevância: a justiça (igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, boa-fé, legalidade, segurança jurídica); o direito ao ambiente e o dever de o defender (eficácia); a eficiência (nas vertentes da utilização eficiente de recursos e da eliminação de encargos desnecessários para a AP e para os regulados); e a governança (nas vertentes da colaboração e prestação de contas entre as entidades da AP).

## AS METODOLOGIAS

A lógica da investigação social não é diferente, na sua essência, da lógica da investigação de outras áreas do conhecimento, pelo que envolve a procura sistemática e reflexiva do conhecimento (Scott, 1990). O processo de pesquisa e de coleta de dados, iniciam, refutam ou organizam as teorias, capacitando o entendimento ou explicação das observações (Moreira, 2007). O desenho da investigação, iterativo e em etapas sequenciais, envolveu um quadro conceptual e analítico, através: do mapeamento da natureza, alcance e dinâmica do objeto de estudo; da criação de tipologias e categorias; da procura de associações; da procura de explicações, implícitas e explícitas; e do desenvolvimento de novas ideias, teorias ou estratégias (Bryman e Burgess, 1994; Bryman, 1998). O desenho da investigação manteve-se sempre em aberto, atento a questionamento contínuo e reformulação constante (Pais, 2009; Flick, 2002).

O enfoque esteve em estudos de caso, por se considerar as possibilidades que estes oferecem quando (a) se colocam questões de como e porquê ou se pretende explorar relações causa-efeito, (b) o investigador tem pouco controlo sobre os eventos, e (c) o foco está num fenómeno contemporâneo dentro do contexto da vida real (Yin, 2009), apropriadas a uma investigação sobre a implementação (Martinson e O'Brien, 2010). Este método foi viabilizado pelo uso de outros que se considerou adequados para os propósitos da investigação (Flyvbjerg, 2006), designadamente, a análise de conteúdo, a categorização e os questionários diretivos e semi-diretivos. Os métodos qualitativos, de análise exploratória mais lata, foram combinados com métodos quantitativos, de análise mais focada, sempre que possível e pertinente (Brannen, 1992).

Partindo da experiência laboral da autora, da revisão bibliográfica e da análise de conteúdo dos próprios atos normativos, a categorização ou codificação revelou-se como uma ferramenta para condensar uma grande quantidade de dados. As categorias, subcategorias e dimensões constituem as traves mestras do trabalho de investigação, conferindo-lhes significado, encontrando relações e padrões e transformando esses dados em informação inteligível e replicável (Lazarsfeld, 1972; Dey, 1993; Denzin e Lincoln, 2000; Flick, 2002; Richards, 2005; Krippendorff, 2009).

Os questionários foram diretivos ou semi-diretivos, dirigidos aos colaboradores que participaram nas sessões de trabalho e que transmitiram o seu conhecimento das matérias em estudo, respetivamente, por recurso a questões abertas, importantes na recolha de avaliações ou explicações (factuais), ou por questões fechadas, quando foi intenção obter informação exata (Larossi, 2011). A autora colocou verbalmente as questões aos inquiridos e foi responsável pelo registo, por escrito, das respetivas respostas.

Os questionários foram complementados com a análise documental, em suporte papel e/ou em suporte informático, de documentos escritos, sistemas de informação e bases de dados, incluindo as decisões administrativas, recolhida por amostragem (Albarello *et al.*, 2005). As amostras foram seleccionadas de forma aleatória e, em situações específicos, de casos críticos ou de conveniência (Flick, 2002). O propósito foi o de diminuir a subjetividade e produzir informação empírica mais válida e credível, através da recolha destas evidências (Nightingale e Rossman, 2010).

A investigação deverá demonstrar (Scott, 1990; Wholey, Hatry e Newcomer, 2010): 1. Autenticidade: genuinidade das evidências e da sua origem; 2. Credibilidade: rigor, eliminando erros e distorções das evidências; 3. Representatividade: alcance do âmbito e tipicidade das evidências; 4. Significado: clareza e a consistência do quadro conceptual e metodológico e a interpretação dos dados, à luz da teoria.

Para atingir estes quatro critérios, recorreu-se à triangulação através da combinação de diferentes sentidos pelos quais os resultados pudessem ser contrariados, mas, também, enriquecidos e aprofundados, através da:

a) Triangulação metodológica: quando dentro de um mesmo método são empregues diversas técnicas de recolha e análise de dados ou entre métodos quando são combinados métodos de pesquisa na medição de uma mesma unidade de análise; e da

b) Triangulação de dados: consiste na utilização de várias fontes de informação sobre um mesmo objeto de conhecimento (Alves, 2002; Flick, 2002; Moreira, 2007).

## A POSIÇÃO DA AUTORA

A reconstrução das relações entre a universidade e a sociedade, designadamente através da investigação-ação, é defendida por vários autores como um promissor caminho de missão das ciências sociais com significado para a sociedade (McNiff, 2009; Mischen, 2009; Greenwood e Levin, 2000). É uma das pretensões finais do trabalho de pesquisa aprofundar as causalidades e desenvolver metodologias sistémicas que apoiem e apelem à ação, tendo em vista a mudança de uma dada situação para outra coletivamente desejada (Guerra, 2009).

Para definir a investigação-ação recorre-se a Greenwood e Levin (2000), com informação adicional de Mischen e Sinclair (2009). A investigação-ação tem três dimensões: investigação (resulta na criação de conhecimento); ação (a investigação ocorre em simultâneo com as alterações que provoca em indivíduos e organizações e, conseqüentemente, nos resultados); e participação (todos os que participam têm responsabilidades na investigação e não são apenas objeto de investigação). Na investigação académica, o investigador pode observar o praticante e escrever a história do que observou, explicando-a e gerando teoria que, potencialmente, possa ser aplicada por outros praticantes. A investigação-ação considera uma mudança para uma cultura de corresponsabilidade mútua, em que investigador e praticante se tornam ambos praticantes competentes. A base epistemológica é alterada de “eu investigo-te” para “eu investigo contigo” e, desejavelmente, para “nós investigamos” (McNiff, 2009:15-16). Mischen e Sinclair (2009) refletem que, num estudo sobre implementação de políticas públicas, no qual a democracia é um dos objetivos subjacentes, a investigação-ação democratiza o próprio processo de investigação académico, contribuindo para o estabelecimento de redes colaborativas e relações de confiança e para a procura mútua de soluções que conduzam a melhorias nos resultados das políticas com benefícios para a sociedade.

Em julho de 2010, como funcionária do então Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT)<sup>54</sup>, a autora apresentou o projeto da investigação e sua calendarização à Ministra em exercício, solicitando a elaboração deste trabalho ao serviço do Ministério<sup>55</sup>, prevendo a apresentação periódica de resultados e uma ampla discussão dos mesmos a nível interno. Não seria uma investigação-ação, pois não se propôs alterar as práticas e analisar o seu efeito nos resultados. Seria uma “investigação para a ação”, no sentido em que implicaria o envolvimento e compromisso de ambas as partes. As duas condições identificadas pela autora para o sucesso do projeto foram a sua aceitação pelo Ministério do Ambiente (necessária) e o desenvolvimento da pesquisa e validação dos respetivos

---

<sup>54</sup> Inspetora do ambiente na Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT) desde 1999.

<sup>55</sup> Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 272/88, de 3 de agosto.



resultados por ambas as partes. Foi possível cumprir a primeira condição, pelo que, a partir de março de 2011, houve autorização para desenvolver o estudo como investigadora externa, no âmbito de uma licença concedida por interesse público<sup>56</sup>. A Ministra em funções à data (XVIII Governo Constitucional) emitiu um despacho, para ser apresentado pela autora nos seus contactos com os serviços do MAOT, no qual reconhecia o interesse do estudo na consolidação da implementação de políticas públicas de ambiente e solicitava que estes, na medida da sua disponibilidade, prestassem colaboração. Na sequência de eleições e da constituição do XIX Governo, em agosto de 2011, renovou-se o pedido de aprovação do projeto e de colaboração dos serviços na investigação em curso à Ministra do recém-criado Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT)<sup>57</sup>. Em outubro de 2011, por pedido do Gabinete Ministerial, a Secretaria-Geral do MAMAOT divulgou aos dirigentes de todos os serviços a proposta de investigação e o pedido de colaboração.

A autora pretendeu, para além de desenvolver uma metodologia que apoiasse a reflexão e a extração de conclusões sobre a implementação de políticas públicas, ser uma facilitadora nesse processo conjunto, que só resultaria com o conhecimento e experiência dos colaboradores da Administração Pública. Apesar de se deslocar aos serviços do MAMAOT para realizar sessões de trabalho presenciais, não foi uma observadora participante (Dewalt e Dewalt, 2002), porque não participou nas atividades do dia-a-dia das instituições nem registou quaisquer dados ou observações para além das questões formuladas ou que surgiram na sua sequência.

O facto de ser funcionária do Ministério do Ambiente trouxe vantagens, à luz da sua experiência laboral, essencialmente a nível do conhecimento prévio, empírico, das matérias a estudar, na seleção da questão de partida da investigação e no primeiro esboço do projeto e dos indicadores e, posteriormente, na interpretação dos dados.

Durante a investigação, houve a preocupação de manter um distanciamento crítico, justificando todas as afirmações, compiladas nas Partes II, III e IV, referentes aos estudos de caso, e pormenorizadas nos anexos A, B, C, D, E, F, G, H e I.

A discussão aberta, na perspetiva de melhoria da implementação, foi facilitada pela sua qualidade de agente interna/funcionária pública afeta ao MAMAOT. Por outro lado, a dualidade no seu posicionamento, como inspetora do ambiente/aluna de um curso de estudos pós-graduados, pode ter criado constrangimentos, em particular porque este trabalho de pós-graduação seria público e não exclusivamente para divulgação interna no Ministério do Ambiente. A posição da autora foi esclarecida

---

<sup>56</sup> Ao abrigo do artigo 76º do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março.

<sup>57</sup> Mas não se apresentou novo requerimento para desenvolver o trabalho como bolsista do Ministério, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 272/88, de 3 de agosto.

em cada carta, reunião e sessão de trabalho, bem como a sua responsabilidade por não divulgar quaisquer dados que permitissem identificar os regulados.

Julga-se que o facto de não ser ainda comum, no nosso país, uma participação tão direta da Administração Pública na produção de investigação e na disponibilização pública de dados pormenorizados sobre a sua ação, estará no centro da nossa perceção de dualidade, que, no fundo, se traduz num trabalho que se quer profícuo, replicável, sujeito a escrutínio e de utilidade para outros. A investigação, em algumas etapas com contribuições expressivas de muitos colaboradores da Administração Pública de várias entidades, resultou numa reflexão sobre os elementos facilitadores e obstáculos da implementação dos diversos atos normativos.

Definir os critérios que determinam o sucesso ou insucesso de uma fase (ou sua fração) da política, ou da política em si, e a apresentação desses resultados será sempre um desafio controverso, que não se reduz a um julgamento dicotómico, de sim ou não. Deve ser um trabalho que reconhece as suas limitações e que contém a informação necessária para ser, ele próprio, avaliado.

Resta declarar que se deseja que este projeto e os seus resultados possam ser úteis para a implementação de políticas públicas pela Administração Pública.

### 3.3 O QUADRO ANALÍTICO

#### **O DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O modelo lógico de conceptualização de desempenho da Administração Pública, no âmbito da implementação de políticas públicas, considera que os recursos são aplicados em processos que produzem produtos, que conduzem a determinados resultados (Berman 2007; Hatry 2007), conforme as definições do quadro 15.

Quadro 15: Definição dos elementos do modelo lógico de desempenho da Administração Pública

<b>Etapa</b>	<b>Definição</b>
<b>Recursos (inputs)</b>	O tempo, os colaboradores, a formação, o financiamento, os equipamentos e outros elementos, que contribuem para a realização dos objetivos (INECE, 2008: 4).
<b>Processos (activities)</b>	Os processos que transformam os recursos em produtos (Berman, 2007:61), operacionalizando (ou sejam, tornam concreta e inequívoca, passível de aplicação prática e abrangendo o âmbito pretendido) a implementação da legislação, incluindo os critérios utilizados na emissão de decisões administrativas.
<b>Produtos (outputs)</b>	Atividades, eventos ou serviços que atingem um regulado (INECE, 2008:4), incluindo as decisões administrativas, sendo exemplos, as licenças, as análises de autocontrolo e os relatórios de inspeção e fiscalização.
<b>Resultados (outcomes)</b>	O resultado final, que deriva dos produtos, o qual reflete se os objetivos da política pública foram atingidos (INECE, 2008:4), por exemplo, a melhoria mensurável da qualidade da água que afeta uma população.
<b>Resultados pretendidos</b>	A maximização dos resultados desejados e a minimização dos resultados indesejados.
<b>Resultados desejados</b>	Resultados que se quer maximizar, traduzidos no cumprimento da legislação pelos regulados, partindo do princípio que este é sinónimo de proteção ambiental, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público.
<b>Resultados indesejados</b>	Resultados que se quer minimizar, traduzidos no incumprimento da legislação pelos regulados, partindo do princípio que este é sinónimo de ausência de proteção ambiental. Ocorrem quando o incumprimento é detetado pela AP mas continua ou quando esta não tem sequer conhecimento dessa atividade ilegal, e o incumprimento não é detetado, ou não havendo em ambos os casos uma ação eficaz para o fazer cessar.

Fonte: Elaboração própria recorrendo a INECE (2008), Berman (2007) e Behn (2003).

O quadro anterior recorreu ao trabalho de Behn (2003), já descrito no capítulo anterior, ao que se adicionou, nos resultados, o pensamento sistémico, esclarecido por Hampton (1977), isto é, um contexto de múltiplos fatores e de efeitos colaterais, por vezes indesejados. Deste modo, é necessário conhecer os fatores correlacionados com a conversão de recursos escassos em produtos de alta ou baixa qualidade, por, respetivamente, facilitarem ou dificultarem a obtenção desses resultados. Seguindo este raciocínio, adotou-se como linhas mestras no desenho dos indicadores compósitos<sup>58</sup> que o sucesso na implementação dum ato legislativo implica: 1) A produção de produtos alinhados com os resultados pretendidos, ou seja, que maximizem os resultados desejados (traduzidos no cumprimento da legislação pelos regulados, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público e minimizem os resultados indesejados (incumprimento da legislação) e 2) O uso eficiente de recursos.

<sup>58</sup> Em termos gerais, um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa que resulta de uma série de factos observáveis que revelam uma determinada posição de, por exemplo, um fator, em relação a um referencial pré-definido. Um indicador compósito é formado por um conjunto de indicadores individuais que são agregados (indicadores agregados) num único indicador final (OCDE, 2008).

## A OPERACIONALIZAÇÃO

A metodologia, os conceitos e o desenho da codificação e respetivos indicadores foram desenvolvidos para esta investigação. Como categorias, definiram-se as fases do ciclo primário de regulação: o licenciamento, a análise de autocontrolo e a fiscalização/inspeção. Para cada categoria, consideraram-se duas subcategorias. A primeira, fluxos de informação, corresponde aos critérios operacionalizados na coordenação e troca de informação entre as entidades da AP e é caracterizada pelas dimensões interface e sobreposição. A segunda, informação, corresponde aos critérios operacionalizados na produção dos documentos escritos, práticas e decisões administrativas que apoiam a implementação dos requisitos legais pela AP. Esta subcategoria é caracterizada pelas dimensões qualidade, universo e proporcionalidade. Operacionalizar define-se como tornar concreto e inequívoco, passível de aplicação prática e abrangendo o âmbito pretendido.

Nos quadro 16 e 17, são apresentados os conceitos subjacentes à codificação adotada, respetivamente, das categorias e das subcategorias e respetivas dimensões.

Quadro 16: Categorização dos requisitos da legislação em estudo

<b>Etapa</b>	<b>Definição</b>
<b>Licenciamento</b>	Requisito do ato legislativo, aplicável a entidades da Administração Pública (AP) que têm como atribuição rececionar e analisar um requerimento de um utilizador do ambiente (UA), que pretende exercer uma atividade suscetível de provocar a emissão de poluentes e/ou consumir recursos naturais para determinado fim, pressupondo a tomada de uma decisão administrativa, favorável ou desfavorável. Dá origem a uma análise de Subcategorias Fluxos de Informação e Informação e respetivas Dimensões.
<b>Análise de Autocontrolo</b>	Requisito do ato legislativo, aplicável a entidades da AP que têm como atribuição, rececionar e analisar o autocontrolo submetido por um UA, pressupondo a tomada de uma decisão administrativa, favorável ou desfavorável. Quando se verifique uma decisão administrativa desfavorável, essas entidades deverão instaurar o respetivo processo de contraordenação quando detêm essa competência ou então remeter uma participação à entidade da AP que detém competência para tal. Dá origem a uma análise de Subcategorias Fluxos de Informação e Informação e respetivas Dimensões.
<b>Fiscalização/ Inspeção</b>	Requisitos do ato legislativo, aplicável a entidades da AP que têm como atribuição a fiscalização ou inspeção dos UA, através da avaliação das atividades exercidas suscetíveis de provocar a emissão de poluentes e/ou o consumo de recursos naturais, no âmbito do cumprimento das decisões administrativas de licenciamento, dos atos normativos e dos regulamentos administrativos aplicáveis, pressupondo a tomada de uma decisão administrativa, favorável ou desfavorável. Dá origem a uma análise de Subcategorias Fluxos de Informação e Informação e respetivas Dimensões.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 17: Subcategorização das Categorias Licenciamento, Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção

Subcategorias	Dimensões
<b>Fluxos de Informação (F)</b>	<p>Os critérios operacionalizados pelas entidades da Administração Pública (AP) no tratamento dado à Informação (documentos escritos, práticas e decisões administrativas) entre as entidades da AP com atribuições em matéria de Licenciamento, Análise de Autocontrolo e/ou Fiscalização/Inspeção, no âmbito do ato legislativo e itens ambientais em estudo, caracterizados pelas Dimensões:</p> <p><b>FS Sobreposição:</b> Visa a coordenação e a troca sistemática de Informação entre si, quando têm atribuições, em simultâneo, nas ações de Licenciamento, Análise de Autocontrolo ou Fiscalização/Inspeção, de forma a evitar a redundância e a descoordenação das suas ações e da informação prestada aos utilizadores do ambiente (UA) sobre um mesmo item ambiental. São englobados nesta análise o ato legislativo em estudo e os atos legislativos conexos.</p> <p><b>FI Interface:</b> Visa a coordenação e a troca sistemática de Informação entre si, quando têm atribuições centrais, respetivamente, nas ações de Licenciamento, Análise de Autocontrolo ou Fiscalização/Inspeção, considerando apenas o ato legislativo em estudo, de forma a evitar a redundância e a descoordenação das suas ações e da informação prestada aos UA, sobre um mesmo item ambiental.</p>
<b>Informação (I)</b>	<p>Os critérios operacionalizados pelas entidades da AP na emissão de documentos escritos e decisões administrativas e nas práticas das entidades da AP, na implementação dos requisitos legais que implicam ações de Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção, no âmbito do ato legislativo e itens ambientais em estudo, caracterizados pelas Dimensões:</p> <p><b>IQ Qualidade:</b> Visa a redução da incerteza no cumprimento dos requisitos legais.</p> <p><b>IU Universo:</b> Visa a identificação de todos os UA e o cumprimento das suas obrigações formais de requerimento de licenciamento e de submissão de autocontrolo, se necessário recorrendo a ações de fiscalização/inspeção. Inclui a emissão das respetivas decisões administrativas, favoráveis ou desfavoráveis, pelas entidades da AP, em tempo útil.</p> <p><b>IP Proporcionalidade:</b> Visa a implementação de diferentes níveis de prevenção, minimização e controlo das atividades dos UA suscetíveis de provocar a emissão de poluentes e/ou consumir recursos naturais para determinado fim, em função do seu impacto, real ou potencial, no ambiente. (Notas 1 e 2)</p> <p>Nota 1: Não sendo a regulação ambiental uma regulação económica, considera-se que implica a comparação do desempenho dos UA de um mesmo sector, tomando em consideração, no mínimo, a sua dimensão e principais características técnicas, para que, ao serem impostas restrições nas decisões administrativas de licenciamento ou na aplicação de medidas preventivas ou corretivas, que poderão implicar investimentos ou custos, seja promovida a igualdade em situações objetivamente iguais e a diferença em situações objetivamente diferentes. No entanto, nunca poderão estar em causa os investimentos e custos imprescindíveis para garantir o cumprimento da legislação ambiental.</p> <p>Nota 2: Esta dimensão não é aplicável à análise de autocontrolo, por se considerar que não deverão existir diferentes níveis de exigência na análise dos autocontroles, mas apenas nos próprios autocontroles impostos aos regulados (por via do licenciamento).</p>

Fonte: Elaboração própria.

A figura 4 ilustra o processo de codificação e a sua operacionalização em indicadores no que é coadjuvada por legenda que explica o significado das siglas dos indicadores.

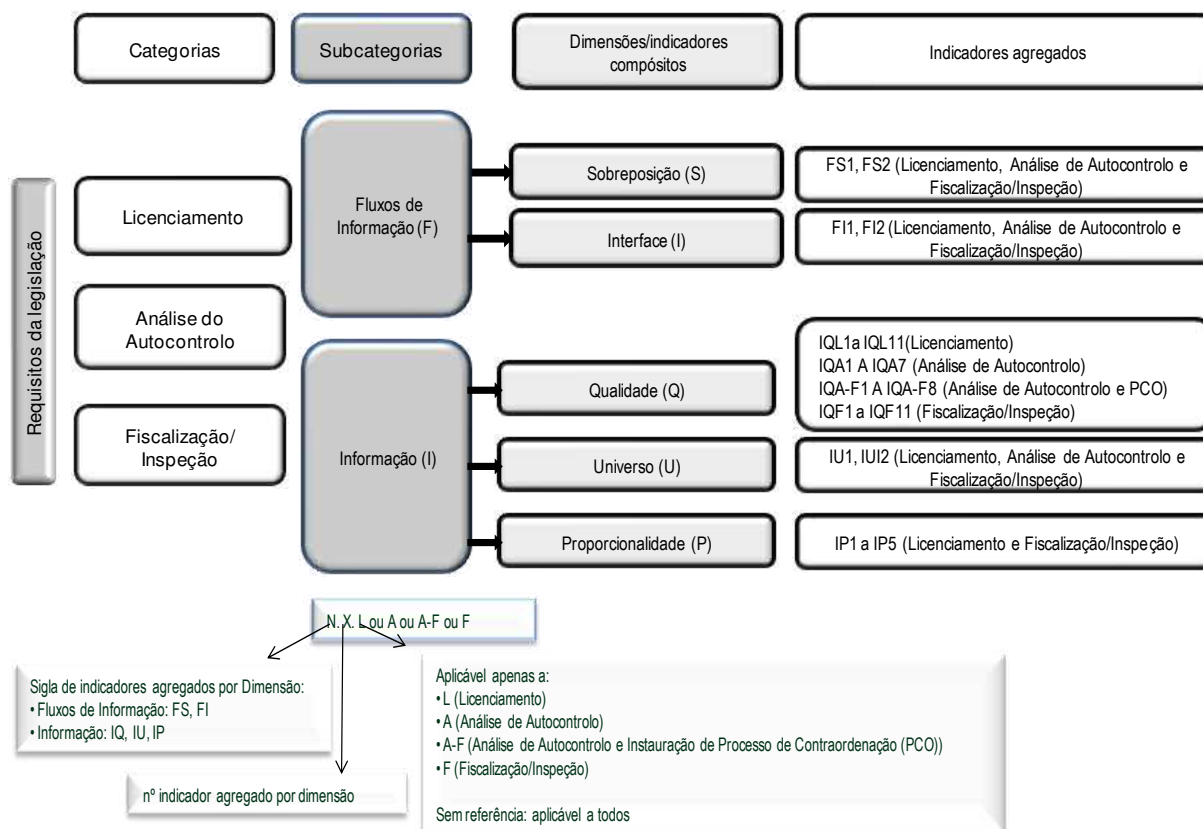


Figura 4: Processo de codificação e a sua operacionalização em indicadores  
 Fonte: Elaboração própria.

Relembrando a questão inicial, se for considerado que o sucesso na implementação dos diplomas de proteção do ambiente equivale:

- i) À produção de produtos alinhados com os resultados pretendidos, ou seja, com o cumprimento da legislação, partindo do princípio que este é sinónimo de proteção ambiental, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público; e
- ii) Ao uso eficiente de recursos.

Retornamos também às interrogações que surgem em simultâneo: Quais os fatores causais, que estão na génese de uma implementação bem-sucedida? Quais os obstáculos? Como utilizar o conhecimento desses fatores em benefício da implementação? Quem o poderá fazer?

Em síntese, e conforme a figura 5, o esquema da investigação será:

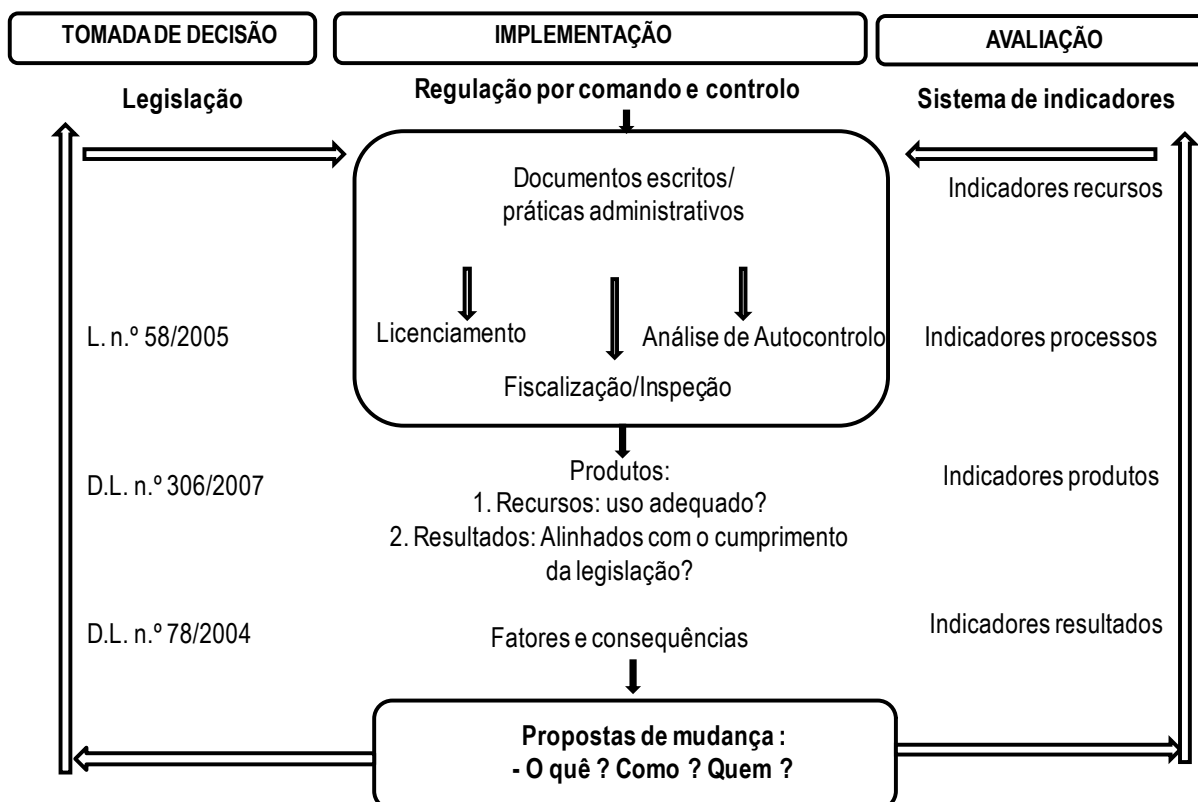


Figura 5: Enquadramento da investigação nas políticas públicas de ambiente.  
 Fonte: Elaboração própria

## O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS DE CASO

O desenvolvimento dos estudos de caso A, B e C obedeceu aos pressupostos metodológicos transversais que se descreve, particularizados, respetivamente, nas Partes II, III e IV.

### i) Instrumentos de inquirição aplicados

i.1. Questionário geral: inclui um conjunto de questões prévias que visam enquadrar e compreender o âmbito do diploma, bem como a sua regulamentação e implementação pelas entidades da Administração Pública.

i.2. Questionários específicos: conjunto de três questionários que permitiram comparar as práticas e os procedimentos de implementação com os critérios expressos nos indicadores agregados de cada indicador compósito (categorias: licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção; subcategorias: fluxos de informação e informação).

i.3. Questionário individual: conjunto de questões para conhecer a perceção dos inquiridos através da identificação dos fatores que pudessem ser obstáculos, facilitadores ou elementos neutros na implementação do diploma ao longo das várias das etapas de regulação.

Os resultados obtidos no processo de inquirição, por aplicação dos instrumentos descritos em i.1, i.2 e i.3, constam nos Anexos A a I.

As opiniões dos inquiridos foram recolhidas apenas no âmbito do questionário individual, pelo que somente em situações excepcionais, e face à sua relevância, se decidiu pela sua inclusão no texto de cada estudo de caso. Todas as restantes análises, interpretações e opiniões são da responsabilidade da autora.

## ii) Processo de inquirição

### ii.1. Período:

As sessões de trabalho, sempre com a presença da autora, decorreram nos períodos indicados em cada estudo de caso, entre dezembro de 2011 e janeiro de 2013.

O questionário geral (i.1) foi aplicado a todos os inquiridos, que apenas responderam quando a matéria era do seu conhecimento, dadas as suas funções nas respetivas entidades. Os questionários específicos (i.2) foram utilizados na inquirição efetuada a todas as entidades, sendo selecionadas as questões em função das suas atribuições e de cada grupo-alvo. O questionário individual (i.3) foi respondido apenas pelas entidades e respetivos grupos-alvo que, pelas suas funções, se considerou conhecerem globalmente a implementação do diploma para o conjunto das etapas de regulação (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização-inspeção), critério que excluiu as divisões ou departamentos de apoio, por exemplo, jurídico.

Dado o carácter objetivo dos questionários gerais (i.1) e específicos (i.2) e o elevado número de perguntas e pessoas a inquirir, decidiu-se ser vantajoso, por motivos de gestão de tempo, que os questionários fossem respondidos em conjunto pelos elementos de cada grupo-alvo. Esta opção poderá ter tido como desvantagem uma maior contenção nas respostas, em contraponto a uma inquirição individual. A discussão construtiva que se gerou nas sessões de trabalho foi um aspeto positivo por permitir o confronto de diferentes experiências e argumentos e a extração dos dados concretos relevantes. O número de colaboradores da Administração Pública que participaram diretamente nas sessões de trabalho foi cerca de oitenta e cinco (85).



Um documento explicativo do projeto de dissertação, a sua metodologia e objetivos, em conjunto com todos os questionários, geral (i.1) e específicos (i.2), e os indicadores compósitos (versão atualizada à data das sessões de trabalho), foram cedidos, antecipadamente, aos dirigentes das várias entidades e aos grupos-alvo. Os questionários (i.1 e i.2) foram preenchidos presencialmente pela autora nas sessões de trabalho. Nessas sessões, os inquiridos forneceram, para consulta, vários documentos, que apoiaram e validaram as suas respostas. Dada a inexistência de entrevistas, as intervenções não foram individualizadas. O questionário individual (i.3) foi igualmente cedido, em fase prévia, em suporte digital, para que as respostas fossem facultadas de forma anónima e individual.

O estudo inclui a análise das decisões administrativas e de outros documentos escritos relevantes, no âmbito do licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção. A consulta de decisões administrativas realizou-se em respeito pelas circunstâncias, organização e disponibilidade de informação de cada entidade, de forma a reduzir ao mínimo a afetação de tempo dos seus técnicos e dirigentes na procura e recolha de informação para os fins deste estudo.

### iii) Os instrumentos de inquirição

O conteúdo dos questionários gerais e individuais, que constam nos Anexos A, B e C, é facilmente depreendido na leitura dos resultados do estudo de caso. Já os questionários específicos, pela centralidade na presente investigação e pela sua especificidade, merecem incluir o corpo principal do trabalho.

Nos quadros 18 a 22 apresentam-se os indicadores compósitos e respetivos indicadores agregados, complementados pelo quadro 23, com notas metodológicas, o quadro 24, um glossário geral, e o quadro 25, um glossário específico para ensaios/medições, de apoio à sua aplicação.

Quadro 18: Indicador compósito FS (fluxos de informação – sobreposição)

<b>FS</b>		<b>Indicador compósito FLUXOS DE INFORMAÇÃO - SOBREPOSIÇÃO</b>	
<b>Indicadores agregados</b>	FS1, FS2	Aplicáveis ao Licenciamento (L), Análise de Autocontrolo (A) e Fiscalização/Inspeção (F)	
<b>Normalização Pontuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação bem-sucedida [0,76; 1]</li> <li>• Implementação que não é bem-sucedida [0,00 – 0,76 [</li> </ul>		
<b>Fórmula de cálculo FS</b>	$1/2 \times (\text{Pontuação FS1 Licenciamento ou Análise de Autocontrolo ou Fiscalização/Inspeção}) + 1/2 \times (\text{Pontuação FS2})$		

Quadro 18-I: Indicadores agregados do indicador compósito FS (fluxos de informação – sobreposição)

<b>Indicadores agregados: FS1, FS2</b>	
<b>Metodologia de obtenção</b>	Documentos escritos e práticas da(s) entidade(s) ou unidade(s) orgânica(s) da AP quando existe sobreposição de fluxos de informação, considerando o ato legislativo em estudo, que operacionalizam:
<p><b>FS1 Licenciamento:</b> A divisão de atribuições, refletida:</p> <p><b>FS1a Licenciamento:</b> nas decisões administrativas de licenciamento emitidas pelas entidades da AP em sobreposição, em que as condições de autocontrolo sobre o item ambiental em estudo constem apenas numa destas? Pontuação FS1a Licenciamento: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>FS1b Licenciamento:</b> nas decisões administrativas de licenciamento emitidas pelas entidades da AP em sobreposição, que não impliquem a obrigação de um UA reportar a duas ou mais entidades ou unidades orgânicas da AP, os resultados do seu autocontrolo sobre o item ambiental em estudo? Pontuação FS1b Licenciamento: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação FS1 Licenciamento</b> = <math>1/2 \times (\text{Pontuação FS1a Licenciamento}) + 1/2 \times (\text{Pontuação FS1b Licenciamento})</math></p> <p><b>FS1 Análise de Autocontrolo:</b> A divisão de atribuições refletida na emissão de uma única decisão administrativa de análise de autocontrolo pelas entidades da AP em sobreposição, sobre o item ambiental em estudo? <b>Pontuação FS1 Análise de Autocontrolo</b>= Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>FS1 Fiscalização/Inspeção:</b> A divisão de atribuições, refletida na coordenação entre as entidades da AP em sobreposição, que impossibilitam que um mesmo UA seja fiscalizado/inspecionado, incluindo no âmbito do item ambiental em estudo, num intervalo de doze meses, por duas ou mais entidades em separado, exceto se essas ações forem concertadas? <b>Pontuação FS1 Fiscalização/Inspeção</b>= Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p>	
<p><b>FS2 A definição conjunta e a aplicação coerente da informação, refletida:</b></p> <p><b>FS2a</b> na utilização de fóruns de discussão e/ou outros mecanismos que permitam uma efetiva troca bilateral de informação entre as entidades da AP em sobreposição e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos com relevância para a tomada de decisões administrativas sobre o item ambiental em estudo? Pontuação FS2a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>FS2b</b> na divulgação, entre as entidades da AP em sobreposição, das decisões administrativas ou compilação do seu teor dessas decisões e outros documentos escritos por si emitidos, com relevância para a tomada de decisão administrativa, sobre o item ambiental em estudo? Pontuação FS2b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação FS2</b>= <math>1/2 \times (\text{Pontuação FS2a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação FS2b})</math></p>	

Quadro 19: Indicador compósito FI (fluxos de informação – interface)

<b>FI</b>		<b>Indicador compósito FLUXOS DE INFORMAÇÃO - INTERFACE</b>	
<b>Indicadores agregados</b>	FI1, FI2	Aplicáveis ao Licenciamento (L), Análise de Autocontrolo (A) e Fiscalização/Inspeção (F)	
<b>Normalização da Pontuação</b>		• Implementação bem-sucedida [0,76; 1]	• Implementação que não é bem-sucedida [0,00 – 0,76 [
<b>Fórmula de cálculo FI</b>		$1/2 \times (\text{Pontuação FI1}) + 1/2 \times (\text{Pontuação FI2})$	

Quadro 19-I: Indicadores agregados do indicador compósito FI (fluxos de informação – interface)

<b>Indicadores agregados: FI1, FI2</b>	
<b>Metodologia de obtenção</b>	Verificação da existência de documentos escritos e práticas da(s) entidade(s) ou unidade(s) orgânica(s) da AP quando existe interface de fluxos de informação, considerando o ato legislativo em estudo, que operacionalizam:
<b>FI1</b>	É efetuada a divulgação, das decisões administrativas emitidas, à entidade da AP com a qual se encontra em interface, pelo menos semestralmente?
<b>Pontuação FI1=</b>	Sempre ou quase sempre, pelo menos semestralmente=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre, mas com periodicidade superior a semestral e inferior ou igual a anual=0,5; Nunca ou raramente ou com periodicidade superior a anual=0
<b>FI2</b>	A definição conjunta e a aplicação coerente da informação, refletida:
<b>FI2a</b>	na utilização de fóruns de discussão e/ou outros mecanismos que permitam uma efetiva troca bilateral de informação com as entidades da AP com as quais se encontram em interface e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos com relevância para a tomada de decisão administrativa, sobre o item ambiental em estudo? Pontuação FI2a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0
<b>FI2b</b>	na divulgação, junto da entidade da AP com a qual se encontra em interface, de quaisquer documentos escritos com relevância para a tomada de decisão administrativa, sobre o item ambiental em estudo? Pontuação FI2b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0
<b>Pontuação FI2=</b>	$1/2 \times (\text{Pontuação FI2a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação FI2b})$

Quadro 20: Indicador composto IQ (informação – qualidade)

<b>IQ</b>		<b>Indicador composto INFORMAÇÃO - QUALIDADE</b>
<b>Indicadores Agregados</b>		IQL (Aplicável apenas ao Licenciamento) IQA (Aplicável apenas à Análise de Autocontrolo e IQA-F quando essa entidade é igualmente competente para instrução de Processos de Contraordenação (PCO)) IQF (Aplicável apenas à Fiscalização/Inspeção)
<b>Normalização da Pontuação</b>	da	• Implementação bem-sucedida [0,76; 1] • Implementação que não é bem-sucedida [0,00 – 0,76 [
<b>Fórmula de cálculo IQL</b>		$1/11 \times (\text{Pontuação IQL1}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL2}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL3}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL4}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL5}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL6}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL7}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL8}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL9}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL10}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQL11})$
<b>Fórmula de cálculo IQA</b>		$1/7 \times (\text{Pontuação IQA1}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQA2}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQA3}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQA4}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQA5}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQA6}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQA7})$
<b>Fórmula de cálculo IQA-F</b>		$1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F1}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F2}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F3}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F4}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F5}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F6}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F7}) + 1/8 \times (\text{Pontuação IQA-F8})$
<b>Fórmula de cálculo IQF</b>		$1/11 \times (\text{Pontuação IQF1}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF2}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF3}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF4}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF5}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF6}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF7}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF8}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF9}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF10}) + 1/11 \times (\text{Pontuação IQF11})$
<b>Fórmula de cálculo IQF Fiscalização Reativa</b>		$1/7 \times (\text{Pontuação IQF1}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQF2}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQF3}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQF7}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQF8}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQF9}) + 1/7 \times (\text{Pontuação IQF11})$

Quadro 20-I: Indicadores agregados do composto IQL (licenciamento - informação – qualidade)

<b>IQL</b>		<b>Indicadores Agregados IQL1 a IQL11</b>
<b>Metodologia de obtenção</b>		Verificação da existência de documentos escritos e práticas, aplicados na tomada de uma decisão administrativa de licenciamento da atividade do UA, no âmbito do ato legislativo e do item ambiental em estudo, que operacionalizam:
<b>IQL1</b>		A identificação do responsável legal pelo cumprimento das condições impostas, respetivos contactos e localização das atividades em causa do UA, refletidos na decisão administrativa de licenciamento, respetivamente: <b>IQL1a</b> na designação desse responsável e seu NIF - Número de Identificação Fiscal? Pontuação IQL1a: Sempre ou quase sempre =1; Sim, em alguns casos; Nunca ou raramente=0
<b>IQL1b</b>		na localização exata das atividades do UA com coordenadas ou morada (rua, número, freguesia, concelho) e morada da sede, esta última se for uma empresa? Nota aplicável apenas ao diploma legal PCIP ou quando o licenciamento da atividade principal do UA é coordenado por entidade do Ministério do Ambiente: IQL 1b inclui ainda que, em anexo ou no texto da decisão administrativa favorável ou em documento validado pela AP e que deverá estar na instalação do UA, conste uma peça desenhada com definição espacial da área licenciada ou outra forma de demarcação geográfica dessa área, com localização das principais áreas/volumes/equipamentos/processos incluídos no âmbito do licenciamento e características construtivas impostas (por exemplo áreas cobertas ou zonas de piso impermeabilizado)? Pontuação IQL1b: Sempre ou quase sempre =1; Sim, em alguns casos; Nunca ou raramente=0
<b>Pontuação IQL1</b>		$1/2 \times (\text{Pontuação IQL1a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IQL1b})$
<b>IQL2</b>		A indicação concreta expressa na decisão administrativa de licenciamento, das características das atividades do UA que determinam a aplicabilidade e, em caso afirmativo, as condições de aplicabilidade do diploma legal em estudo (por exemplo, os pontos de emissão para o ar, água ou solo ou os pontos de extração de recursos naturais e/ou a definição da capacidade existente e utilizada)?
<b>Pontuação IQL2</b>		Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0

Quadro 20-I (continuação): Indicadores agregados do compósito IQL (licenciamento - informação – qualidade)

<b>IQL</b>	<b>Indicadores Agregados IQL1 a IQL11</b>
	<p><b>IQL3</b> A indicação concreta das mudanças nas condições da atividade do UA que determinam a obrigatoriedade de proceder a um pedido de alteração ou de uma nova decisão administrativa de licenciamento?</p> <p><b>Pontuação IQL3=</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p>
	<p><b>IQL4</b> A indicação concreta de um prazo que permita determinar o intervalo temporal durante o qual deve ser entregue pelo UA:</p> <p><b>IQL4a</b> um pedido de renovação da decisão administrativa de licenciamento? Pontuação IQL4a: Sempre ou quase sempre =1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL4b</b> um pedido de alteração ou nova decisão administrativa de licenciamento? Pontuação IQL4b: Sempre ou quase sempre =1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL4=</b> <math>1/2 \times (\text{Pontuação IQL4a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IQL4b})</math></p>
	<p><b>IQL5</b> A emissão de decisão administrativa de licenciamento ou a existência de documento que deverá estar na instalação do UA, com informação validada pela AP, e onde se refira de forma expressa as propriedades dos sistemas de redução, eliminação, valorização ou tratamento de resíduos, águas residuais ou efluentes gasosos ou de extração ou de tratamento de recursos naturais extraídos para serem utilizados para determinado fim, face aos valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo que devem ser cumpridos, designadamente:</p> <p><b>IQL5a</b> a sua capacidade, com referência a unidade de tempo? Pontuação IQL5a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente =0</p> <p><b>IQL5b</b> as principais características técnicas (dimensionamento e funcionamento) ou em alternativa uma declaração de responsabilidade legal do UA que assegure que as características técnicas dos sistemas permitem cumprir os valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo? Pontuação IQL5b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL5c</b> a existência e implementação de instruções de operação e manutenção concretas, que permitam o seu funcionamento em condições adequadas? Pontuação IQL5c: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL5=</b> <math>1/3 \times (\text{Pontuação IQL5a}) + 1/3 \times (\text{Pontuação IQL5b}) + 1/3 \times (\text{Pontuação IQL5c})</math></p>
	<p><b>IQL6</b> A imposição de autocontrolo, com indicação concreta na decisão administrativa de licenciamento:</p> <p><b>IQL6a</b> da localização exata dos pontos de amostragem/medição direta associados a cada ponto de emissão de poluentes e/ou de consumo de recursos naturais (diretamente do ambiente ou após o seu tratamento para serem utilizados para determinado fim)? Pontuação IQL6a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre mas não indicando a sua localização exata=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL6b</b> dos parâmetros a medir em cada ponto de emissão de emissão de poluentes e/ou de consumo de recursos naturais? Pontuação IQL6b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL6=</b> <math>1/2 \times (\text{Pontuação IQL6a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IQL6b})</math></p>

Quadro 20-I (continuação): Indicadores agregados do compósito IQL (licenciamento - informação – qualidade)

<b>IQL</b>	<b>Indicadores Agregados IQL1 a IQL11</b>
<p><b>IQL7</b> A imposição de autocontrolo, com indicação concreta:</p> <p><b>IQL7a</b> das condições de exercício da atividade do UA e os métodos admissíveis para a amostragem e medição direta que determinam que essa amostragem e medição sejam representativas? Pontuação IQL7a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL7b</b> dos métodos admissíveis para a determinação e medição (não incluindo medição direta) de todos os parâmetros? Pontuação IQL7b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL7=</b> 1/2 x (Pontuação IQL7a) + 1/2 x (Pontuação IQL7b)</p>	
<p><b>IQL8</b> A imposição de autocontrolo, com indicação concreta:</p> <p><b>IQL8a:</b> - Amostragem pontual ou composta: Acreditação de laboratório de ensaios ou certificação de técnicos para a amostragem de todos os parâmetros ou outro mecanismo de supervisão da AP que valide a amostragem? - Amostragem em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: Calibração por entidade externa que inclua a análise de aptidão para o fim a que se destinam ou controlo metrológico (quando aplicável) ou medições paralelas por laboratório acreditado para a amostragem, dos equipamentos de amostragem, que incluam uma análise da sua aptidão? Pontuação IQL8a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL8b:</b> - Determinação ou medição com base em amostra pontual ou composta: Acreditação de laboratório de ensaios para a determinação de todos os parâmetros ou outro mecanismo de supervisão da AP que valide a determinação ou medição de todos os parâmetros; - Medição direta em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: Calibração por entidade externa ou controlo metrológico (quando aplicável) ou medições paralelas por laboratório acreditado para a amostragem e ensaio, dos equipamentos de medição, que incluam uma análise da sua aptidão? Pontuação IQL8b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL8=</b> 1/2 x (Pontuação IQL8a) + 1/2 x (Pontuação IQL8b)</p>	
<p><b>IQL9</b> A imposição de autocontrolo, com indicação concreta de:</p> <p><b>IQL9a:</b> - Determinação ou medição com base em amostra pontual ou composta: Periodicidade de recolha da amostra e de realização de ensaio para cada parâmetro? - Medição direta em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: Periodicidade de registo dos dados medidos para cada parâmetro? Pontuação IQL9a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL9b</b> prazos para reporte dos resultados à AP? Pontuação IQL9b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL9c</b> orientações, referentes às informações constantes em IQL9a e IQL9b, a serem aplicadas nos períodos em que não existe registo da emissão de poluentes ou consumo de recursos (por exemplo na laboração sazonal, nas paragens de laboração programadas e não programadas, avarias dos equipamentos de medição)? Pontuação IQL9c: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL9=</b> 1/3 x (Pontuação IQL9a) + 1/3 x (Pontuação IQL9b) + 1/3 x (Pontuação IQL9c)</p>	

Quadro 20-I (continuação): Indicadores agregados do compósito IQL (licenciamento - informação – qualidade)

<b>IQL</b>	<b>Indicadores Agregados IQL1 a IQL11</b>
	<p><b>IQL10</b> A imposição de autocontrolo, com indicação concreta dos dados que determinam o incumprimento (legal) de valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo por parâmetro, incluindo:</p> <p><b>IQL10a</b> dados a reportar à AP que permitam aferir esse cumprimento (incluindo a metodologia de tratamento/comparação dos valores medidos com esses valores, aplicando a incerteza associada a medições e ensaios)? Pontuação IQL10a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL10b</b> identificação das situações concretas em que um incumprimento pode não ser punido por lei, por exemplo, descrevendo o tipo de anomalias, incidentes ou acidentes que se considera toleráveis e em que circunstâncias? Pontuação IQL10b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL10</b>= 1/2 x (Pontuação IQL10a) + 1/2 x (Pontuação IQL10b)</p>
	<p><b>IQL11</b> A imposição de autocontrolo, com indicação de medidas a tomar quando se verifique o incumprimento dos valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo, mediante:</p> <p><b>IQL11a</b> a identificação e reporte das causas desse incumprimento e aplicação, em determinado prazo, de medidas corretivas e seu reporte, assegurando o restabelecimento do cumprimento (legal)? Pontuação IQL11a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQL11b</b> penalidades associadas ao incumprimento da ordem dada em IQL11a, de aplicação e reporte de medidas corretivas que assegurem o restabelecimento do cumprimento (legal)? Pontuação IQL11b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQL11</b>= 1/2 x (Pontuação IQL11a) + 1/2 x (Pontuação IQL11b)</p>

Quadro 20-II: Indicadores agregados do compósito IQA (análise de autocontrolo - informação – qualidade)

IQA/IQA-F	Indicadores agregados IQA1 a IQA7 ou IQA-F1 a IQA-F8
<b>Metodologia de obtenção</b>	Documentos escritos e práticas, aplicáveis na emissão de uma decisão administrativa de análise de autocontrolo do UA, no âmbito do ato legislativo em estudo, que operacionalizam:
<b>IQA1/IQA-F1</b>	<p>A análise dos dados reportados no autocontrolo, referentes:</p> <p><b>IQA1a/IQA-F1a:</b> às condições de exercício da atividade do UA e aos métodos admissíveis para a amostragem e medição direta que determinam que essa amostragem e medição sejam representativas? Pontuação IQA1a/IQA-F1a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQA1b/IQA-F1b:</b> aos métodos admissíveis para o ensaio ou medição de todos os parâmetros?*</p> <p>Pontuação IQA1b/IQA-F1b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p>* Aceita-se que, quando se reporta que o UA recorre sempre a entidades ou técnicos com acreditação/certificação para o ensaio e medição de cada parâmetro, incluindo a recolha de amostra, se assuma que são utilizados os respetivos métodos admissíveis.</p> <p><b>Pontuação IQA1/IQA-F1</b> = 1/2 x (Pontuação IQA1a/IQA-F1a) + 1/2 x (Pontuação IQA1b/IQA-F1b)</p>
<b>IQA2/ IQA-F2</b>	<p>A análise dos dados reportados no autocontrolo, referentes:</p> <p><b>IQA2a/ IQA-F2a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amostragem pontual ou composta: À acreditação de laboratório de ensaios ou certificação de técnicos para a amostragem de todos os parâmetros ou outro mecanismo de supervisão da AP que valide a amostragem?</li> <li>- Amostragem em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: À calibração por entidade externa ou controlo metrológico (quando aplicável) ou medições paralelas por laboratório acreditado para a amostragem, que incluam a análise de aptidão dos equipamentos de amostragem?</li> </ul> <p>Pontuação IQA2a/IQA-F2a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQA2b/ IQA-F2b:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinação ou medição com base em amostra pontual ou composta: À acreditação de laboratório de ensaios para a determinação de todos os parâmetros ou outro mecanismo de supervisão da AP que valide a determinação ou medição de todos os parâmetros;</li> <li>- Medição direta em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: À calibração por entidade externa ou controlo metrológico (quando aplicável) ou medições paralelas por laboratório acreditado para a amostragem e ensaio, que incluam a análise de aptidão dos equipamentos de medição?</li> </ul> <p>Pontuação IQA2b/IQA-F2b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQA2/IQA-F2</b> = 1/2 x (Pontuação IQA2a/IQA-F2a) + 1/2 x (Pontuação IQA2b/IQA-F2b)</p>
<b>IQA3/IQA-F3</b>	<p>Consta na decisão administrativa de análise de autocontrolo: a indicação do cumprimento ou incumprimento legal, e, neste último caso, a norma infringida?</p> <p><b>Pontuação IQA3/IQA-F3</b>= Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre mas sem indicar a norma legal infringida, quando existe um incumprimento legal=0,5; Nunca ou raramente=0</p>
<b>IQA4/IQA-F4</b>	<p>Consta na decisão administrativa de análise de autocontrolo a verificação de medidas tomadas pelo UA ou sua imposição pela AP, em situação de incumprimento (legal) dos valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo, mediante:</p> <p><b>IQA4a/IQA-F4a</b> a identificação e reporte das causas desse incumprimento e aplicação, em determinado prazo, de medidas corretivas e seu reporte, assegurando o restabelecimento do cumprimento (legal)? Pontuação IQA4a/ IQA-F4a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQA4b/IQA-F4b</b> penalidades associadas ao incumprimento da ordem dada em IQLA4a, e a aplicação e reporte de medidas corretivas que assegurem o restabelecimento do cumprimento (legal)? Pontuação IQA4b/IQA-F4b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQA4/IQA-F4</b> = 1/2 x (Pontuação IQA4a/IQA-F4a) + 1/2 x (Pontuação IQA4b/IQA-F4b)</p>



Quadro 20-II (continuação): Indicadores agregados do compósito IQA (análise de autocontrolo - informação – qualidade)

IQA/IQA-F	Indicadores agregados IQA1 a IQA7 ou IQA-F1 a IQA-F8
<b>IQA5/IQA-F5</b>	<p>Solicitação de dados concretos aos UA, que, por não serem reportados no seu autocontrolo, impedem que seja aferido, de forma inequívoca, o cumprimento dos requisitos impostos por decisão administrativa de licenciamento e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis, indicando os prazos e as penalidades por ausência de resposta ou resposta incompleta, a aplicar, pelo menos, numa segunda solicitação?</p> <p><b>Pontuação IQA5/IQA-F5</b>= Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre mas sem indicar prazos de resposta ou sem aplicar penalidades, pelo menos, numa segunda solicitação=0,5; Nunca ou raramente ou sim, em alguns casos mas sem indicar prazos de resposta=0</p>
<b>IQA6/IQA-F6</b>	<p>Quando se verifique o incumprimento legal, a decisão administrativa desfavorável inclui informação sobre o enquadramento legal e factos em concreto que determinam e enquadram a prática da infração, designadamente:</p> <p><b>IQA6a/ IQA-F6a</b> a prova que o comportamento omitido seja devido? Pontuação IQA6a/ IQA-F6a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQA6b/ IQA-F6b</b>: as circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação? Pontuação IQA6b/IQA-F6b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQA6c/ IQA-F6c</b>: os documentos probatórios? Pontuação IQA6c/IQA-F6c: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQA6/IQA-F6</b>: <math>1/3 \times (\text{Pontuação IQA6a/IQA-F6a}) + 1/3 \times (\text{Pontuação IQA6b/IQA-F6b}) + 1/3 \times (\text{Pontuação IQA6c/IQA-F6c})</math></p>
<b>IQA7/IQA-F7</b>	<p>Recolha de informação sobre questões ou sugestões dos UA e AP sobre dificuldades relacionadas com a praticabilidade e/ou aplicabilidade e força jurídica de regras, incluindo condições da decisão administrativa de licenciamento e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis?</p> <p><b>Pontuação IQA7/IQA-F7</b>: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p>
<b>IQA-F8</b>	<p>Identificação e análise, geral e por sector, do resultado final dos processos de contraordenação (PCO) instaurados aos UA pela entidade da AP, através do estudo dos factos que estão na origem: i) da sua inexistência; ii) do arquivamento, mesmo que parcial, de PCO na entidade da AP (sem ser por pagamento da coima); iii) na absolvição, mesmo que parcial, do UA nos Tribunais; iv) de decisões da AP consideradas nulas nos Tribunais; v) e de arquivamento por prescrição na AP ou Tribunais?</p> <p><b>Pontuação IQA-F8</b>: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p>

Quadro 20-III: Indicadores agregados do compósito IQF (fiscalização-informação – qualidade)

IQF Indicadores agregados IQF1 a IQF11	
<b>Metodologia de obtenção</b>	Documentos escritos e práticas, aplicados na emissão de uma decisão administrativa de fiscalização/inspeção, no âmbito do ato legislativo e item ambiental em estudo, que operacionalizam:
<p><b>IQF1</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção a identificação concreta do responsável legal pelo cumprimento das condições impostas, respetivos contactos e localização do UA, refletidos na:</p> <p><b>IQF1a</b> designação desse responsável e seu NIF - Número de Identificação Fiscal Pontuação IQF1a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos =0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQF1b</b> localização exata com coordenadas ou morada (rua, número, freguesia, concelho) e morada da sede, esta última se for uma empresa? Pontuação IQF1b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos =0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQF1=</b> <math>1/2 \times (\text{Pontuação IQF1a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IQF1b})</math></p>	
<p><b>IQF2</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção a verificação das características das atividades do UA que determinam a aplicabilidade, e, em caso afirmativo, as condições de aplicabilidade do diploma legal em estudo (por exemplo, os pontos de emissão para o ar, água ou solo ou os pontos de extração de recursos naturais e/ou a capacidade existente e utilizada), incluindo:</p> <p><b>IQF2a:</b> A existência e validade da respetiva decisão administrativa de licenciamento? Pontuação IQF2a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQF2b:</b> O cumprimento da obrigação de requerer a alteração da respetiva decisão administrativa de licenciamento ou nova decisão administrativa de licenciamento, com a antecedência devida, quando aplicável? Pontuação IQF2b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQF2=</b> <math>1/2 \times (\text{Pontuação IQF2a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IQF2b})</math></p>	
<p><b>IQF3</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção a verificação dos sistemas de redução, eliminação, valorização ou tratamento de resíduos, águas residuais ou efluentes gasosos ou de extração ou de tratamento de recursos naturais extraídos para serem utilizados para determinado fim, designadamente:</p> <p><b>IQF3a</b> a sua descrição sumária? Pontuação IQF3a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQF3b</b> se estes estavam em funcionamento, incluindo a descrição de anomalias na sua exploração/manutenção quando aplicável? Pontuação IQF3b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQF3=</b> <math>1/2 \times (\text{Pontuação IQF3a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IQF3b})</math></p>	
<p><b>IQF4</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção a verificação do cumprimento da condição de realização de autocontrolo, nos últimos doze meses, associado a todos os pontos de emissão de poluentes e/ou consumo de recursos naturais diretamente do ambiente ou do seu tratamento para serem utilizados para determinado fim, identificados (não incluindo a análise dos respetivos relatórios)?</p> <p><b>Pontuação IQF4=</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre, mas apenas verificando o último autocontrolo=0,5; Nunca ou raramente=0</p>	

Quadro 20-III (continuação): Indicadores agregados do compósito IQF (fiscalização-informação – qualidade)

IQF	Indicadores agregados IQF1 a IQF11
<p><b>IQF5</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção a análise dos dados reportados no autocontrolo, referentes:</p> <p><b>IQF5a</b> às condições de exercício da atividade do UA e aos métodos admissíveis para a amostragem e medição direta que determinam que essa amostragem e medição direta sejam representativas? Pontuação IQF5a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQF5b</b> aos métodos admissíveis para o ensaio e medição de todos os parâmetros, incluindo a seleção do(s) local(is) de recolha de amostra e respetivos métodos de amostragem?*</p> <p>Pontuação IQF5b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p>*Aceita-se que, quando se reporta que o UA recorre sempre a entidades ou técnicos com acreditação/certificação para o ensaio ou medição de cada parâmetro, incluindo a recolha de amostra, se assuma que são utilizados os respetivos métodos admissíveis.</p> <p><b>Pontuação IQF5=</b> 1/2 x (Pontuação IQF5a) + 1/2 x (Pontuação IQF5b)</p>	
<p><b>IQF6</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção a análise dos dados reportados no autocontrolo, referentes:</p> <p><b>IQF6a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amostragem pontual ou composta: À acreditação de laboratório de ensaios ou certificação de técnicos para a amostragem de todos os parâmetros ou outro mecanismo de supervisão da AP que valide a amostragem?</li> <li>- Amostragem em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: À calibração por entidade externa ou controlo metrológico (quando aplicável) ou medições paralelas por laboratório acreditado para a amostragem, que incluam a análise de aptidão dos equipamentos de amostragem?</li> </ul> <p>Pontuação IQF6a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQF6b:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinação ou medição com base em amostra pontual ou composta: À acreditação de laboratório de ensaios para a determinação de todos os parâmetros ou outro mecanismo de supervisão da AP que valide a determinação ou medição de todos os parâmetros;</li> <li>- Medição direta em contínuo, equipamento fixo e associado a um UA: À calibração por entidade externa ou controlo metrológico (quando aplicável) ou medições paralelas por laboratório acreditado para a amostragem e ensaio, que incluam a análise de aptidão dos equipamentos de medição?</li> </ul> <p>Pontuação IQF6b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQF6=</b> 1/2 x (Pontuação IQF6a) + 1/2 x (Pontuação IQF6b)</p>	
<p><b>IQF7</b> Consta na decisão administrativa de fiscalização/inspeção, a indicação de (in)cumprimento das principais disposições da decisão administrativa de licenciamento e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis (incluindo dos valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo por parâmetro), com indicação expressa das infrações à legislação em vigor?</p> <p><b>Pontuação IQF7=</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre mas sem indicar a norma legal infringida, quando existe um incumprimento legal=0,5; Nunca ou raramente=0</p>	
<p><b>IQF8</b> Em situação de incumprimento da obrigação de licenciamento ou reporte e realização de autocontrolo que demonstre a conformidade (legal), promove-se:</p> <p><b>IQF8a</b> a identificação e reporte das causas desse incumprimento e a aplicação, em determinado prazo, de medidas corretivas e seu reporte, assegurando o restabelecimento do cumprimento (legal)? Pontuação IQF8a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IQF8b</b> a aplicação de penalidades associadas ao incumprimento da ordem dada em IQF8a, e a aplicação e reporte de medidas corretivas que assegurem o restabelecimento do cumprimento (legal)? Pontuação IQF8b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IQF8=</b> 1/2 x (Pontuação IQF8a) + 1/2 x (Pontuação IQF8b)</p>	

Quadro 20-III (continuação): Indicadores agregados do compósito IQF (fiscalização-informação – qualidade)

IQF	Indicadores agregados IQF1 a IQF11
<b>IQF9</b>	Quando se verifique o incumprimento legal, a decisão administrativa desfavorável inclui informação sobre o enquadramento legal e factos em concreto que determinam e enquadram a prática da infração, designadamente:
<b>IQF9a</b>	a prova que o comportamento omitido seja devido? Pontuação IQF9a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0
<b>IQF9b</b>	as circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação? Pontuação IQF9b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente =0
<b>IQF9c</b>	os documentos probatórios? Pontuação IQF9c: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0
<b>Pontuação IQF9</b> = 1/3 x (Pontuação IQF9a) + 1/3 x (Pontuação IQF9b) + 1/3 x (Pontuação IQF9c)	
<b>IQF10</b>	Recolha de informação sobre resultados do <i>feedback</i> dos UA e AP de dificuldades relacionadas com a praticabilidade e/ou aplicabilidade e força jurídica de regras, incluindo de condições da decisão administrativa de licenciamento e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis?
<b>Pontuação IQF10</b> = Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0	
<b>IQF11</b>	Identificação e análise, geral e por sector, do resultado final dos processos de contraordenação (PCO) instaurados aos UA pela entidade da AP, através do estudo dos factos que estão na origem: i) da sua inexistência; ii) do arquivamento, mesmo que parcial, de PCO na entidade da AP (sem ser por pagamento da coima); iii) na absolvição, mesmo que parcial, do UA nos Tribunais; iv) de decisões da AP consideradas nulas nos Tribunais; v) e de arquivamento por prescrição na AP ou Tribunais?
<b>Pontuação IQF11</b> = Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0	

Quadro 21: Indicador compósito IU (informação – universo)

<b>IU</b>	<b>Indicador compósito INFORMAÇÃO – UNIVERSO</b>
<b>Indicadores agregados</b>	IU1, IU2 Aplicáveis ao Licenciamento (L), Análise de Autocontrolo (A) e Fiscalização/Inspeção (F)
<b>Normalização da Pontuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação bem-sucedida [0,76; 1]</li> <li>• Implementação que não é bem-sucedida [0,00 – 0,76 [</li> </ul>
<b>Fórmula de cálculo</b>	$1/2 \times (\text{Pontuação IU1 Licenciamento ou Análise de Autocontrolo ou Fiscalização/Inspeção}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IU2})$
<b>Nota</b>	Em IU2, considera-se que a decisão administrativa final deverá ser emitida no prazo referido na legislação ou na regulamentação específica (coincidente com o prazo para (in)deferimento tácito, quando aplicável) ou na sua ausência, no prazo máximo de 6 meses após a receção da documentação remetida pelo UA ou após a realização da fiscalização ou inspeção.

Quadro 21-I: Indicadores agregados do compósito IU (informação – universo)

<b>IU</b>	<b>Indicadores agregados IU1, IU2</b>
<b>Metodologia de obtenção</b>	Documentos escritos e práticas, no âmbito do ato legislativo e item ambiental em estudo, que operacionalizam:
<b>IU1 Licenciamento:</b>	Confirmação se os UA, conhecidos pela entidade da AP, com maior impacte real ou potencial, e que previsivelmente se mantenham em atividade, cumprem as obrigações legais de manter uma decisão administrativa de licenciamento válida para as suas atividades, em caso negativo, a notificação do UA e/ou prestação dessa informação à entidade da AP com atribuições de fiscalização/inspeção ou de instauração de processo de contraordenação?
<b>Pontuação IU1 Licenciamento=</b>	Sim, no mínimo anual ou através de sistemas de informação atualizados acessíveis aos serviços de fiscalização/inspeção=1; Sim com periodicidade superior a um ano e inferior a dois anos=0,5; Nunca ou raramente ou sim, mas com periodicidade superior a dois anos=0
<b>IU1 Análise de Autocontrolo:</b>	Confirmação se todos os UA, conhecidos pela entidade da AP, e que previsivelmente se mantenham em atividade, cumprem as obrigações legais de submissão de autocontrolo nos prazos previstos, e, em caso negativo, a elaboração de participação para instauração de processo de contraordenação?
<b>Pontuação IU1 Análise de Autocontrolo=</b>	Sim, no mínimo anual=1; Sim com periodicidade superior a um ano e inferior a dois anos=0,5; Nunca ou raramente ou sim, com periodicidade superior a dois anos=0
<b>IU1a Fiscalização/Inspeção:</b>	A garantia de atualização da identificação da totalidade dos UA sujeitos a fiscalização/inspeção, refletida:
<b>IU1a Fiscalização/Inspeção:</b>	no cruzamento com dados atualizados de outras entidades do Ministério do Ambiente?
<b>Pontuação IU1a Fiscalização/inspeção:</b>	Sim, no mínimo anual=1; Sim com periodicidade superior a um ano e inferior a dois anos=0,5; Nunca ou raramente ou sim, com periodicidade superior a dois anos=0
<b>IU1b Fiscalização/Inspeção:</b>	no cruzamento com dados atualizados de entidades de outros Ministérios, por exemplo, como o Ministério da Economia, Finanças, Trabalho, Segurança Social ou dados provenientes do Instituto Nacional de Estatística?
<b>Pontuação IU1a Fiscalização/inspeção:</b>	Sim, no mínimo anual=1; Sim com periodicidade superior a um ano e inferior a dois anos=0,5; Nunca ou raramente ou sim, com periodicidade superior a dois anos=0
<b>Pontuação IU1 Fiscalização/Inspeção=</b>	$1/2 \times (\text{Pontuação IU1a Fiscalização/inspeção}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IU1b Fiscalização/inspeção})$
<b>IU2:</b>	Existência de prática de emissão de decisão administrativa e seu reporte ao UA, em tempo útil?
<b>Pontuação IU2=</b>	Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos ou sempre ou quase sempre mas não sendo reportada ao UA=0,5; Nunca ou raramente=0

Quadro 22: Indicador compósito IP (informação-proporcionalidade)

<b>IP</b>		<b>Indicador compósito INFORMAÇÃO – PROPORCIONALIDADE</b>
<b>Indicadores Agregados</b>	IP1a IP8	Aplicáveis ao Licenciamento (L) e Fiscalização/Inspeção (F)
<b>Normalização da Pontuação</b>	da	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação bem-sucedida [0,76; 1]</li> <li>• Implementação que não é bem-sucedida [0,00 – 0,76 [</li> </ul>
<b>Fórmula de cálculo</b>		$1/5 \times (\text{Pontuação IP1}) + 1/5 \times (\text{Pontuação IP2}) + 1/5 \times (\text{Pontuação IP3}) + 1/5 \times (\text{Pontuação IP4 Licenciamento ou Fiscalização/Inspeção}) + 1/5 \times (\text{Pontuação IP5 Licenciamento ou Fiscalização/Inspeção})$

Quadro 22-I: Indicadores agregados do compósito IP (informação – proporcionalidade)

<b>IP</b>		<b>Indicadores agregados IP 1 a IP5</b>
<b>Metodologia de obtenção</b>		Documentos escritos e práticas, sobre a análise de dados dos UA, por sector, e do estado do ambiente (IP1 a IP3), refletidas de forma viável nas decisões administrativas e na estratégia de atuação da entidade da AP (IP4 e IP5), no âmbito do ato legislativo e do item ambiental em estudo, que operacionalizam:
		<p><b>IP1:</b> O conhecimento das atividades dos destinatários do diploma legal, dentro de cada sector, refletido na graduação do maior ou menor impacto potencial para o ambiente, considerando:</p> <p><b>IP1a:</b> a relação entre as características dos diferentes processos, melhores técnicas disponíveis, perigosidade das matérias-primas e matérias-subsidiárias e a emissão de poluentes e/ou extração de recursos naturais e seu tratamento para determinado fim? Pontuação IP1a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente =0</p> <p><b>IP1b:</b> a relação entre a capacidade de produção e a emissão de poluentes e/ou extração de recursos naturais e seu tratamento para determinado fim, incluindo a viabilidade técnica e económica e financeira de aplicação das melhores técnicas disponíveis? Pontuação IP1b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente =0</p> <p><b>Pontuação IP1</b> = <math>1/2 \times (\text{Pontuação IP1}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IP1})</math></p> <p><b>IP2:</b> O conhecimento de informação atualizada, existente nas entidades do Ministério do Ambiente, para as atividades exercidas para cada UA, refletida na graduação do maior ou menor impacto potencial para o ambiente de acordo com:</p> <p><b>IP2a:</b> o desempenho ambiental (dados concretos e atualizados sobre as emissões para o ambiente e/ou extração de recursos naturais)? Pontuação IP2a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IP2b:</b> o cumprimento da legislação ambiental, no presente e no passado (incumprimento legal confirmado pelos UA por aceitação da decisão condenatória da AP ou confirmado por sentenças judiciais dos Tribunais)? Pontuação IP2b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IP2c:</b> o conhecimento das reclamações, denúncias ou pedidos de intervenção sobre os UA, e seu posterior tratamento, existentes nas entidades do Ministério do Ambiente e na linha SOS Ambiente (SEPNA)? Pontuação IP2c: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IP2</b> = <math>1/3 \times (\text{Pontuação IP2a}) + 1/3 \times (\text{Pontuação IP2b}) + 1/3 \times (\text{Pontuação IP2c})</math></p> <p><b>IP3a:</b> O conhecimento atualizado e a graduação do estado do ambiente natural (recursos hídricos superficiais e subterrâneos, ar, solo)? Pontuação IP3a: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IP3b:</b> A identificação dos principais UA com atividades que possam ter influência nas zonas identificadas com problemas de poluição ou recursos escassos? Pontuação IP3b: Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IP3</b> = <math>1/2 \times (\text{Pontuação IP3a}) + 1/2 \times (\text{Pontuação IP3b})</math></p>

Quadro 22-1 (continuação): Indicadores agregados do compósito IP (informação – proporcionalidade)

IP	Indicadores agregados IP 1 a IP5
	<p><b>IP4 Licenciamento:</b> A aplicação de diferentes níveis de controlo dos impactes no ambiente, refletidos nos valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo e/ou na seleção de parâmetros a aplicar no autocontrolo?</p> <p><b>Pontuação IP4 Licenciamento=</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos =0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IP4 Fiscalização/inspeção:</b> A aplicação de diferentes níveis na correção das inconformidades (legais) e a sua punição, refletidos na aplicação de medidas corretivas e graduação na punição de incumprimentos legais no âmbito de processo de contraordenação (PCO), por admoestação, valores das coimas ou medidas cautelares e restituição da situação anterior à da prática da infração?</p> <p><b>Pontuação IP4 Fiscalização/inspeção=</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p>
	<p><b>IP5 Licenciamento:</b> A aplicação de diferentes níveis de controlo, refletidos em diferentes periodicidades:</p> <p><b>IP5a Licenciamento:</b> de realização da amostragem e seu ensaio/medição no autocontrolo?</p> <p><b>Pontuação IP5a Licenciamento:</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos =0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IP5b Licenciamento:</b> de validade da decisão administrativa de licenciamento?</p> <p><b>Pontuação IP5b Licenciamento:</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IP5 Licenciamento</b> = 1/2 x (Pontuação IP5a Licenciamento) + 1/2 x (Pontuação IP5b Licenciamento)</p> <p><b>IP5 Fiscalização/inspeção:</b> A aplicação de diferentes níveis de controlo, refletidos:</p> <p><b>IP5a:</b> em diferentes frequências de fiscalização/inspeção?</p> <p><b>Pontuação IP5a Fiscalização/Inspeção:</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>IP5b:</b> na seleção dos UA a serem alvo de recolha de amostras e posterior ensaio/medição para aferir o cumprimento dos valores limite de emissão, de referência ou de consumo, pela entidade da AP ou entidade por si subcontratada, ou utilização de outros métodos que sirvam para o mesmo fim?</p> <p><b>Pontuação IP5b Fiscalização/inspeção:</b> Sempre ou quase sempre=1; Sim, em alguns casos=0,5; Nunca ou raramente=0</p> <p><b>Pontuação IP5 Fiscalização/Inspeção=</b> 1/2 x (Pontuação IP5a Fiscalização/inspeção) + 1/2 x (Pontuação IP5b Fiscalização/inspeção)</p>

## Quadro 23: Notas metodológicas aplicáveis aos estudos de caso aplicável aos estudos de caso

## Nota 1

Na subcategoria fluxos de informação, nas suas dimensões sobreposição e interface, analisou-se cada relação entre entidades, de forma individualizada, e atribui-se a pontuação final em função da média aritmética das pontuações atribuídas a cada relação.

Algumas entidades em sobreposição ou interface foram consideradas como um conjunto, para simplificação da análise. Esta abordagem considerou-se adequada quando, por deterem atribuições análogas e práticas semelhantes, o seu tratamento individual foi similar e foi atribuída a mesma pontuação num determinado indicador compósito. Foram considerados nestas condições os seguintes conjuntos: as 5 Administrações de Região Hidrográfica, ARH (Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve); as 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, CCDR (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve); as 5 CCDR e Agência Portuguesa do Ambiente, APA, no conjunto das Autoridades Competentes de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) ou para a emissão de Alvarás de Operação de Gestão de Resíduos (AOGR). Para obter a pontuação final dos indicadores, foi considerada a pontuação individual de cada uma das entidades do conjunto, sendo que, nos casos em que alguma das entidades do conjunto teve uma pontuação individual diferente das restantes, tal foi tomado em consideração e devidamente assinalado.

Considerou-se a existência de correspondência geográfica entre as áreas de jurisdição das ARH e das CCDR, apesar de efetivamente não existir, para efeitos de simplificação da análise, como, por exemplo, as ARH Norte e Algarve que trabalham com duas CCDR. Já as ARH Centro, Tejo e Alentejo trabalham com três CCDR.

O Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana, SEPNA, e a Brigada de Proteção Ambiental da Polícia de Segurança Pública, BriPA, possuem várias unidades orgânicas regionais, mas foram consideradas como uma única entidade, porque, ao não serem incluídas no trabalho de campo, não existe informação que permita subdividir esse conjunto. A mesma abordagem foi adotada no que concerne às Entidades Coordenadoras de Licenciamento, ECL, e respetiva Fiscalização, ECL-F, sendo exemplos, o conjunto das 5 Direções Regionais de Economia, DRE, das 5 Direções Regionais de Agricultura e Pescas, DRAP, a Direção-Geral de Energia e Geologia, DGEG, e as 278 Câmaras Municipais, CM.

## Nota 2

Os indicadores da dimensão qualidade são aplicáveis ao autocontrolo por recurso a amostragem/análise de amostras de recursos naturais ou de resíduos, efluentes gasosos ou líquidos e quando seja estabelecido um valor limite de emissão, valor de referência ou valor limite de consumo. Ressalva-se que existem formatos de autocontrolo que podem não estar sujeitos a valores limite de emissão ou valores de referência ou valores limite de consumo, mas a outras condições impostas em decisão administrativa de licenciamento e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis, sendo igualmente obrigatória, caso geral, a submissão, com determinada periodicidade, dos dados e documentos necessários a entidade da AP. Este segundo tipo de autocontrolo apenas foi incluído no estudo da dimensão sobreposição.

## Nota 3

Quando um indicador global estiver subdividido em dois ou três indicadores, por exemplo, a, b e c, o peso do indicador global é subdividido em pesos iguais. Sempre que um destes indicadores a ou b ou c não for aplicável, o peso do indicador global será subdividido em partes iguais pelos restantes indicadores.

## Nota 4

Quando a dimensão universo apresentar uma pontuação igual a zero (0) e corresponder a uma emissão efetiva de zero decisões administrativas, as restantes dimensões dessa categoria tomarão, automaticamente, também esse valor.

## Nota 5

Quando a pontuação de um indicador é atribuída com base num número de decisões administrativas, a pontuação será de 0,5 quando o número for igual ou superior a 25% do total de decisões administrativas que seria exetável emitir e será de 1 quando for igual ou superior a 75%.



Quadro 24: Glossário geral aplicável aos estudos de caso

**Glossário Geral**Águas residuais:

- a) Águas residuais domésticas: as águas residuais de serviços e de instalações residenciais, essencialmente provenientes do metabolismo humano e de atividades domésticas;
- b) Águas residuais industriais: as águas residuais provenientes de qualquer tipo de atividade que não possam ser classificadas como águas residuais domésticas nem sejam águas pluviais;
- c) Águas residuais urbanas: as águas residuais domésticas ou a mistura destas com águas residuais industriais e ou com águas pluviais. (Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de junho)

Análise do Autocontrolo: Processo de análise, por parte da Administração Pública (AP), do reporte do autocontrolo que deverá ser remetido por um utilizador do ambiente (UA), por controlo documental e sem deslocação física ao local onde o UA exerce a sua atividade, concluído com uma decisão administrativa favorável ou desfavorável. A entidade com competências nesta matéria poderá ter, ou não, competências para proceder à instauração de processos de contraordenação (PCO).

Aplicabilidade e força jurídica de regras (Enforceability): Quando as condições expressas na decisão administrativa e/ou atos normativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis têm uma redação que, na prática, permita aferir pelo seu cumprimento ou, ainda, quando um incumprimento é punível. São exemplos de falta de adequação a este critério: a) fixar numa decisão administrativa de licenciamento um caudal máximo de água a extrair de uma captação subterrânea e não impor a instalação de um instrumento que permita a medição do caudal e o respetivo registo dessa informação; b) impor na legislação a obrigatoriedade de apenas ser possível enviar resíduos em movimento transfronteiriço para operador autorizado e não dotar as autoridades da AP de meios para validar a autorização desses operadores; c) impor o cumprimento de determinada condição sem estabelecer um prazo limite; ou d) impor condições numa licença e não prever e punir como infração o seu incumprimento.

Ato administrativo: Ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração, ou por outra entidade pública ou privada, habilitada para tal por lei, que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta (Amaral, 2011:239; Código do Procedimento Administrativo, CPA, art.º 120º).

Atos legislativos: As leis e os decretos-leis (n.º 1, art.º 112º, Constituição da República Portuguesa, CRP).

Ato legislativo conexo: Diploma legal diretamente relacionado com o diploma em estudo, em matéria de licenciamento ou análise de autocontrolo ou fiscalização/inspeção através da referência expressa a essa relação no diploma em estudo. Quando a referência é efetuada apenas para uma das categorias, deverá aferir-se se existe também uma relação com as restantes, mesmo que não expressa no diploma em estudo, e, em caso afirmativo, inclui-la na análise.

Ato legislativo em estudo: Os seguintes diplomas legais ou requisitos dos mesmos, incluídos no presente estudo, e analisados em três (3) estudos de caso distintos:

- A. Prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera: Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril;
- B. Regulação da água para consumo humano: Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto;
- C. Lei da Água, requisitos aplicáveis à extração de água subterrânea para o fim de atividade industrial: Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

Atos normativos: Atos legislativos no âmbito da competência legislativa, pela Assembleia da República e pelo Governo e regulamentos, no âmbito da competência administrativa do Governo (n.º 1, art.º 112º, CRP).

Auto de Notícia: Documento instruído com os meios de prova disponíveis, quando no exercício das suas funções uma autoridade administrativa comprove pessoalmente, ainda que de forma não imediata, uma infração de natureza contraordenacional ambiental. (adaptado do art.º 45º da Lei das contraordenações ambientais, Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto).

Autocontrolo: Controlo, da responsabilidade do UA, que pretende evidenciar o cumprimento de valores limite de emissão (VLE) ou valores de referência ou valores de consumo e estipulados em decisão administrativa final de licenciamento e/ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos. Esse cumprimento é aferido por controlo das suas atividades, suscetíveis de emitir poluentes e/ou extrair recursos naturais para determinado fim, através da recolha de amostra (gasosa, líquida ou sólida) e sua análise quantitativa e/ou qualitativa, efetuado pelo próprio ou recorrendo a terceiros.

**Glossário Geral**

**Autocontrolo (continuação):** Esse controlo, da responsabilidade do UA, dá o termo autocontrolo, deve ser implementado conforme condições impostas em decisão administrativa de licenciamento e/ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis sendo, caso geral, obrigatória a submissão dos dados recolhidos a entidade da AP, com determinada periodicidade.

O autocontrolo pode ainda realizar-se apenas através da recolha de informação e documentação, não estando sujeito a VLE ou valores de referência ou valores de consumo, mas a outras condições impostas em decisão administrativa de licenciamento e/ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis, sendo igualmente obrigatória, caso geral, a submissão dos dados recolhidos à entidade da AP, com determinada periodicidade. No estudo das subcategorias informação (dimensões qualidade, universo e proporcionalidade) e fluxos de informação (dimensão interface), este tipo de autocontrolo não foi abrangido, à exceção do seu estudo nos fluxos de informação, na dimensão sobreposição.

**Circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação:** Factos concretos que atenuam ou agravam a infração e que são importantes na determinação da coima ou de sanções. Por exemplo: a reincidência no incumprimento ou, pelo contrário, um incumprimento isolado e corrigido de imediato; a obrigatoriedade de realizar um determinado número de análises num ano e a falha dessa obrigação, sendo relevante referir o número de vezes que esta ocorreu; o valor exato do valor medido que configura um incumprimento de um VLE para um determinado parâmetro, e o valor exato desse VLE.

**Contraordenação:** Constitui contraordenação todo o facto ilícito e censurável que preencha um tipo legal correspondente à violação de disposições legais e regulamentares que consagrem direitos ou imponham deveres, para o qual se comine uma coima.

**Contraordenação ambiental:** As contraordenações ambientais são as contraordenações relativas à violação de disposições legais e regulamentares em matéria de ambiente, toda a regulamentação ambiental que diga respeito às componentes ambientais naturais e humanas, tal como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente.

**Decisão administrativa desfavorável:** Numa ação de licenciamento, corresponde à negação ou indeferimento da AP de pedido efetuado por um UA que tinha a intenção de exercer uma atividade suscetível de provocar emissão de poluentes ou consumo de recursos naturais para determinado fim, que pressupõe um ato administrativo, emitido sob a forma de declaração, ofício, notificação ou parecer. Numa ação de análise de autocontrolo ou de fiscalização/inspeção deve ser consubstanciada num ato administrativo emitido pela AP, de juízo de incumprimento legal por parte do UA, de condições impostas na decisão administrativa de licenciamento e/ou dos atos normativos e/ou dos regulamentos administrativos aplicáveis, sob a forma de declaração, ofício, notificação, relatório, participação ou auto de notícia, este último quando essa entidade tiver essa competência. A Lei das contraordenações ambientais prevê que, verificando-se uma infração, a entidade que a deteta deve emitir um auto de notícia ou participação. O estudo não incluiu os restantes documentos administrativos emitidos na sequência da instauração de processo de contraordenação, com a exceção da análise da forma como a AP considera e avalia os resultados finais dos processos de contraordenação instaurados.

**Decisão administrativa favorável:** Numa ação de licenciamento corresponde à autorização ou deferimento, por parte da AP, de pedido efetuado por um UA que tinha a intenção de exercer uma atividade suscetível de provocar emissão de poluentes ou consumo de recursos naturais para determinado fim, que pressupõe um ato administrativo, emitido, por exemplo, sob a forma de licença, alvará, título, declaração, ofício ou notificação. Esta decisão administrativa pode ser condicionada ao cumprimento de condições, nas quais se inclui o autocontrolo. Numa ação de análise de autocontrolo ou de fiscalização/inspeção pressupõe um ato administrativo emitido pela AP, de juízo de cumprimento legal por parte do UA, de condições impostas na decisão administrativa de licenciamento e/ou dos atos normativos e/ou dos regulamentos administrativos aplicáveis, sob a forma de declaração, ofício, notificação, relatório.

**Documentos escritos:** Documentos escritos, visando estabelecer critérios na ação administrativa da AP, no âmbito do licenciamento, análise de autocontrolo ou fiscalização/inspeção, nas subcategorias informação e fluxos de informação, para um caso concreto ou conjunto de casos. Inclui documentos que podem ser emitidos sob vários formatos, como, por exemplo, planos, ofícios, pareceres, procedimentos, normas, notas interpretativas e guias sectoriais. Inclui, ainda, os atos normativos, os regulamentos administrativos e as decisões administrativas.

**Efluente gasoso:** O fluxo de poluentes atmosféricos sob a forma de gases, partículas ou aerossóis. (Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril, artº 4º, alínea r))

**Emissão:** A libertação direta ou indireta de poluentes resultantes da atividade humana, introduzidos, de forma direta ou indireta, no ar, na água ou no solo, a partir de fontes pontuais ou difusas da instalação de um UA para o ar, água ou solo. A emissão de poluentes é sustentável se, no mínimo, não for superior ao ritmo a que esse poluente pode ser reciclado, absorvido ou tornado inofensivo pelo ambiente (Meadows, Meadows e Randers, 1993:49).

**Glossário Geral**

**Entidades da Administração Pública (AP):** No Ministério do Ambiente, incluem-se a(s) entidade(s) ou unidade(s) orgânica(s) de entidade(s) da AP, da administração direta (central ou periférica) ou indireta do Estado, a Inspeção-Geral do Ambiente e Ordenamento do Território (IGAOT, à data das sessões de trabalho IG da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)), a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) do Algarve, Alentejo, Tejo, Centro e Norte e o Instituto da Água, o INAG (à data integradas na APA), as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo, Centro e Norte e a entidade administrativa independente, a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR). Nos restantes Ministérios, consideram-se as entidades com atribuições de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção nos diplomas legais em estudo e diplomas legais conexos. Em matéria de fiscalização e inspeção, inclui-se sempre, ou quase sempre (exceto no estudo do DL n.º 306/2007, por não se tratar de regulação ambiental), o SEPNA - Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e a BriPA – Brigada de Proteção Ambiental da Polícia de Segurança Pública (PSP), entidades com competência para assegurar o cumprimento das disposições regulamentares em matéria de proteção do ambiente.

**Fiscalização/Inspeção:** Processo de análise, desencadeado e exercido pela AP, das condições em que um UA exerce uma atividade que emite poluentes ou consome recursos naturais para determinado fim, concluído com uma decisão administrativa favorável ou desfavorável. Inclui, geralmente, a deslocação física ao local e a verificação de todos os equipamentos, áreas, atividades e documentação e informação, em suporte informático ou papel e recolha de relatos de testemunhas (designadamente responsáveis e colaboradores, que são identificados nominalmente, assim como a sua relação laboral e funções, no âmbito da atividade do UA), relevantes para a validação dos dados recolhidos para a emissão de um juízo sobre o cumprimento de condições impostas na decisão administrativa de licenciamento e/ou dos atos normativos e/ou dos regulamentos administrativos aplicáveis.

**Indicadores compósitos:** Em termos gerais, um indicador é uma medida quantitativa ou qualitativa que resulta de uma série de factos observáveis que revelam uma determinada posição de, por exemplo, um fator ou entidade, num referencial pré-definido. Um indicador compósito é formado quando indicadores individuais são agregados num único índice. Os indicadores compósitos devem, idealmente, medir conceitos multidimensionais, sendo exemplos a competitividade, a industrialização, a sustentabilidade (OCDE, 2008). Na presente investigação, os indicadores foram construídos com vista à aplicação concreta, pesquissável e mensurável das dimensões em estudo.

**Itens ambientais incluídos no estudo das condições de autocontrolo:**

- A. Emissão de poluentes (exceto gases com efeito de estufa) para a atmosfera;
- B. Extração de recursos naturais, água subterrânea, para fins de produção de água para consumo humano, por entidades gestoras de sistemas públicos;
- C. Extração de recursos naturais, água subterrânea, para fins de atividade industrial.

**Licenciamento:** Procedimento administrativo desencadeado por um pedido de um UA, junto da AP, para exercer uma atividade ou conjunto de atividades que provocam a emissão de poluentes ou consomem recursos naturais para determinado fim, concluído com uma decisão administrativa favorável ou desfavorável, que poderá incluir um plano de autocontrolo autónomo, que poderá ser emitido por outra entidade.

**Melhores técnicas disponíveis (MTD):** a fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das atividades e dos respetivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir a base dos valores limite de emissão ou consumo, com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir, de um modo geral, as emissões ou o consumo de recursos naturais e o impacto no ambiente no seu todo, entendendo-se por:

«Melhores» as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo;

«Técnicas» o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada, bem como as técnicas utilizadas no processo de produção;

«Disponíveis» as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector económico em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional ou comunitário e desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis.

(alínea l), art.º 2º, Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto)

**Ministério do Ambiente:** Designado com este nome no texto, apesar das suas diferentes denominações nos vários Governos Constitucionais Portugueses (como Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional no XVII - 2005 a 2009 - e como Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território no XVIII -2009 a 2011). Desde 2011, com o XIX Governo Constitucional, ocorreu a junção de Ministérios, em particular com a Agricultura, passando a designação a Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território e, em 2013, esses ministérios foram separados e passou a designar-se por Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

**Glossário Geral**

**Operacionalizar:** Tornar concreto e inequívoco, passível de aplicação prática e abrangendo o âmbito pretendido.

**Parâmetros:** Características ou substâncias, variáveis e mensuráveis, da extração de recursos naturais e seu tratamento para determinado fim ou da emissão de poluentes, sujeitos a valores limite de emissão, valores de referência ou valores de consumo. Os parâmetros são expressos em unidades, por exemplo, a massa ou volume, a concentração ou o nível de uma emissão de poluentes ou consumo de recursos naturais, expressos, por exemplo, em função da rejeição ou consumo por unidade produtiva ou por unidade de tempo, caudais e/ou concentrações.

**Participação:** Documento instruído com os meios de prova disponíveis, elaborado aquando, no exercício das suas funções, uma autoridade da AP verifique, mas sem ter comprovado pessoalmente, uma infração de natureza contraordenacional ambiental (adaptado do art.º 45º da Lei das Contraordenações Ambientais, Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto).

**Poluentes:** Substâncias, mistura de substâncias, resíduos ou calor, resultantes da atividade humana, introduzidos de forma direta ou indireta no ar, na água ou no solo e que possam ser prejudiciais para a saúde humana ou para a qualidade dos ecossistemas aquáticos ou dos ecossistemas terrestres daqueles diretamente dependentes, que dê origem a prejuízos para bens materiais ou que prejudique ou interfira com o valor paisagístico ou recreativo ou com outras utilizações legítimas do ambiente (definição adaptada do conceito de poluição, alínea o), art.º 2º do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, alínea tt) do artº 4º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro e alínea qq do artº 4º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril).

**Poluição:** A introdução de poluentes, de forma direta ou indireta, no ar, na água ou no solo e que possam ser prejudiciais para a saúde humana ou para a qualidade dos ecossistemas aquáticos ou dos ecossistemas terrestres daqueles diretamente dependentes, que dê origem a prejuízos para bens materiais ou que prejudique ou interfira com o valor paisagístico ou recreativo ou com outras utilizações legítimas do ambiente (definição adaptada do conceito de poluição, alínea o), art.º 2º do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto e alínea tt) do art.º 4º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro).

**Praticabilidade (*Practicability*):** Designa a adequação de condições das decisões administrativas e/ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis, em termos da interpretação inequívoca das obrigações que recaem sobre os seus destinatários e da viabilidade destes cumprirem com as suas obrigações, tal como definidas, não originando diferentes interpretações por diferentes interlocutores. São exemplos, expressar que uma “alteração substancial” de uma atividade de um UA obriga à renovação de decisão administrativa de licenciamento mas não especificando a definição desse termo; ou obrigar ao autocontrolo no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2004, sem especificar quais os poluentes que podem estar presentes num determinado efluente gasoso.

**Práticas:** A prática de uma entidade da AP, no exercício do poder administrativo, que obedece a determinados critérios, expressa nas decisões administrativas de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção e nas ações executadas no âmbito das subcategorias informação e fluxos de informação. Essa prática pode, ou não, ser suportada em documentos escritos.

**Prova que o comportamento omitido é devido:** Provas de que o UA tem o dever de cumprir determinado requisito da legislação. Esse dever só existe se estiverem reunidas determinadas condições concretas que devem ser expressas nas decisões administrativas. Por exemplo, no âmbito do Decreto-Lei n.º 306/2007, referir que um determinado fontanário é uma origem única de água sem provar esse facto.

**Recursos Naturais:** Recursos naturais não renováveis (por exemplo, jazidas minerais) ou renováveis (por exemplo, água) extraídos de forma direta ou indireta do ambiente por um UA. Para efeitos dos indicadores, apenas são considerados os poluentes sujeitos a valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo, estipulados em decisão administrativa final de licenciamento e/ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis.

**Regulamentos administrativos:** Normas jurídicas, emanadas no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por uma entidade pública ou privada, ao abrigo de uma faculdade jurídico-pública atribuída por uma norma legal (Amaral, 2011:177-178; Caupers, 2009:64).

**Requisitos da legislação:** Conjunto de artigo(s) e/ou alíneas de norma legal e legislação conexas em estudo, que implicam que a AP exerça uma ação de licenciamento, análise de autocontrolo ou fiscalização/inspeção de um UA .

**Resíduos:** Quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

### Glossário Geral

Sectores: Divisão de UA, consoante o tipo de atividade principal exercida, por exemplo gestão de resíduos, produção de energia elétrica/térmica, produção de produtos químicos, agricultura, estação de tratamento de águas residuais etc, que pode ainda estar dividida em subsectores, por exemplo, os acabamentos ou tinturaria na indústria têxtil.

Substância: Qualquer elemento químico e seus compostos (definição adaptada da definição de substância constante na alínea s), art.º 2º do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto).

Utilizadores do Ambiente (UA): Qualquer entidade pública ou privada, regulada, ou seja destinatária de atos legislativos ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos, por exercer ou que pretender exercer, numa determinada localização, uma atividade que tenha um impacte no ambiente, por via da emissão de poluentes ou consumo de recursos naturais para um determinado fim.

Valores limite de emissão, valores de referência ou valores limite de consumo: Os valores de um parâmetro que não devem ou não podem ser excedidos em condições pré-definidas, estipuladas em decisão administrativa final de licenciamento e/ou atos legislativos e/ou regulamentos administrativos aplicáveis.

Viabilidade técnica, económica e financeira (Feasibility): Ser viável significa ser tecnicamente necessário e adequado e ser suportável do ponto de vista económico e financeiro, tratando de igual forma os UA em situações objetivamente iguais e desigualmente aqueles cuja situação for diversa. Porém, nunca poderão estar em causa os investimentos e custos imprescindíveis para garantir o cumprimento da legislação ambiental.

### Quadro 25: Glossário específico dos estudos de caso

#### Glossário específico (ensaios/medições)

Acreditação de laboratório de ensaio/ Certificação de Técnicos de Amostragem: Reconhecimento, por organismos de acreditação, da competência do laboratório para a execução de ensaios realizados no respetivo âmbito da acreditação/ Reconhecimento, por organismos de Certificação, da competência de Técnicos para a execução de amostragem, realizada no respetivo âmbito da certificação.

Âmbito da Acreditação ou Certificação de Técnicos: Conjunto específico de ensaios para os quais é reconhecida competência técnica, respetivamente ao laboratório ou técnicos, para a sua realização.

Amostragem: A ação de retirar uma parte, representativa, de uma massa de água, ar ou de outra matriz, para que sejam examinadas certas características. Os resultados do ensaio/medição da amostra vão permitir aferir o cumprimento dos valores limite de emissão, de referência ou de consumo. Abrange as atividades de conceção do plano de recolha de amostras (incluindo preservação e conservação, se aplicável) e o seu transporte até ao(s) laboratório(s) que efetua(m) a(s) determinação(ões).

Representativa: Amostra que reflete as características do corpo de que foi retirada.

Ponto de amostragem ou medição: o local exato onde é efetuada a colheita de amostra ou medição direta de resíduos, águas residuais, efluentes gasosos ou recursos naturais (incluindo quando existe o seu tratamento para determinado fim), para efeitos de autocontrolo.

Calibração: O controlo das funções de medição pretendidas no campo de aplicação de um instrumento de medição ou padrão. Poderá ser efetuado por entidade externa, acreditada para tal. O resultado final pode não indicar a aptidão do instrumento de medição ou valores representados por uma medida materializada ou um material de referência, para o fim a que se destinam.

Controlo metrológico legal: O controlo das funções de medição pretendidas no campo de aplicação de um instrumento de medição ou padrão, quando previsto em legislação específica, por razões de interesse público, para que qualquer parte envolvida possa ter confiança no resultado da medição, cujo resultado final indica a sua aptidão, ou não, para o fim a que se destina e com determinado prazo de validade.

Ensaio: A determinação e/ou amostragem de um parâmetro, num determinado objeto de avaliação, realizada de acordo com um determinado método.

**Glossário específico (ensaios/medições)**

**Grandeza:** A propriedade de um fenómeno, corpo, ou substância, que se pode exprimir quantitativamente sob a forma de um número e de uma referência.

**Incerteza da medição/ensaio:** A dúvida sobre o resultado da medição/ensaio, quantificada por recurso a regras estabelecidas e aceites na acreditação, traduzida num intervalo de valores que constitui o resultado, que, por sua vez, representa o valor da grandeza que está a ser medida.

**Manutenção:** Conjunto de operações destinadas a manter (manutenção preventiva) ou repor (manutenção corretiva) o equipamento no seu correto estado de funcionamento, nomeadamente por substituição ou inspeção de peças, limpeza, etc.

**Mecanismo de supervisão da AP que valide a determinação ou medição de todos os parâmetros:** Modo de garantir a comparabilidade de resultados e, conseqüentemente, a sua validade.

**Comparabilidade:** Grau de concordância relativamente ao controlo de erros aleatórios e sistemáticos. A exatidão corresponde ao erro sistemático e é igual à diferença entre o valor médio de um grande número de medições repetidas e o valor real. A precisão corresponde ao erro aleatório, que é obtido geralmente a partir do desvio padrão (no interior de cada lote e entre lotes) da dispersão dos resultados em torno da média.

**Comparação Interlaboratorial:** Organização, realização e avaliação de medições ou ensaios da mesma amostra (ou similar) por dois ou mais laboratórios, de acordo com condições pré-definidas (ISO/IEC 17043 - *Conformity assessment - General requirements for proficiency testing*) para conhecer a sua comparabilidade.

**Medição:** Processo experimental para obter um ou mais valores razoavelmente atribuíveis a uma grandeza, cujos resultados vão permitir aferir o cumprimento dos valores limite de emissão, de referência ou de consumo.

**Medição direta:** Quando a medição da emissão de poluentes ou extração de recursos naturais (incluindo quando existe o seu tratamento para determinado fim) é efetuada de forma direta nessa emissão ou extração ou recurso tratado, através do uso de equipamento móvel ou fixo, próprio para esse efeito, não sendo assim recolhida a amostra e transportada para determinação em outro local diferente.

**Métodos admissíveis:** A indicação concreta dos métodos de ensaio/medição a utilizar e as suas características de desempenho refletidas na indicação concreta da exatidão, da precisão (ver Comparabilidade) e dos limites de deteção especificados.

a) **Limite de deteção (LD),** o sinal de saída ou o valor de concentração acima do qual é possível afirmar, com um determinado nível de confiança (normalmente 95%), que uma amostra é diferente de uma amostra em branco que não contenha qualquer analito de interesse;

b) **Limite de quantificação (LQ),** um múltiplo do limite de deteção numa concentração do analito que se pode determinar com um nível aceitável de exatidão e precisão, sendo que o limite de quantificação pode ser calculado utilizando um padrão ou amostra adequados, e pode ser obtido a partir do ponto de calibração mais baixo da curva de calibração, descontando o branco.

### 3.4 OS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

#### **A PONTUAÇÃO DOS INDICADORES COMPÓSITOS**

Procedeu-se à comparação da informação prestada por aplicação dos questionários gerais e específicos e recolha de dados e documentos nas entidades da AP, com os critérios dispostos nos quadros de indicadores agregados de cada indicador compósito.

Os indicadores agregados foram pontuados com: “0” – critério raramente aplicado; “0.5”- critério aplicado pontualmente; ou “1”- critério aplicado sistematicamente. Deste exercício resultou a atribuição de uma determinada pontuação, conforme a compilação de dados apresentada nos Anexos. A súmula dos resultados para cada um dos cinco indicadores compósitos (sobreposição, interface, qualidade, universo e proporcionalidade) em cada uma das três categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) é apresentada em gráficos. Como elemento adicional, apresentaram-se os resultados dos questionários individuais recolhidos.

Convencionou-se que uma implementação seria bem-sucedida se as pontuações fossem superiores a 0,75, considerando a média aritmética do total de indicadores compósitos, para cada uma das entidades da Administração Pública.

Esses resultados foram comparados com indicadores externos à investigação, quando existentes, e com os resultados dos questionários individuais.

Na discussão de resultados pretendeu-se demonstrar que a metodologia desenvolvida promoveu a identificação das causas da pontuação atribuída a cada indicador, possibilitando a compreensão e a interpretação dos fenómenos, equacionando possíveis explicações alternativas. A análise foi dividida em fatores identificados como obstáculos e como facilitadores, sumariados no final de cada estudo de caso, em conjunto com as recomendações que resultaram dessa reflexão.

#### **ANÁLISE CRÍTICA E LIMITAÇÕES**

Na construção dos indicadores tomaram-se duas opções, discutíveis, mas que se julgou as mais adequadas face ao contexto atual da implementação:

1. Considerou-se que a inspeção e a fiscalização da ERSAR deveriam realizar a análise de autocontrolo. Pelo contrário, a fiscalização das CCDR e das ARH não a deve realizar. Por um lado, não

existindo a análise de autocontrolo ou o acesso às respetivas decisões administrativas pela IGAOT, na prática essa ação é assegurada por essa entidade (apenas nos UA inspecionados). Acresce que a fiscalização das CCDR ou das ARH, no âmbito dos diplomas em estudo, é incipiente e apenas responde a reclamações, em conjunto com a Divisão ou Departamento a quem incumbe a análise de autocontrolo.

2. Considerou-se que face à diferença de carreiras e de formação de base e a dedicação exclusiva, expressa na legislação orgânica, da missão de inspeção na Inspeção-Geral, esta deveria atingir os indicadores de análises de praticabilidade e de aplicabilidade e força jurídica de regras. A especialização do corpo de técnicos da ERSAR na regulação da qualidade da água para consumo humano ditou os mesmos critérios.

Na fiscalização ERSAR, o obstáculo referido em 1 não se verifica, porque esta entidade acede à análise de autocontrolo (interface) e cumpre genericamente os requisitos das restantes três dimensões. Mas desconhecendo à partida este dado, optou-se por aplicar os mesmos requisitos que à IGAOT. Se, como termo de comparação, forem recalculados os resultados da análise de autocontrolo, removendo os critérios IQF 4 a 6, como estes tinham uma classificação de 1,0, a pontuação final da Fiscalização da ERSAR baixaria para 0,69<sup>59</sup>, ao invés dos 0,77 atribuídos.

Sobre os resultados obtidos por recurso aos indicadores, considera-se que os seguintes aspetos contribuíram para a sua validação:

- ✓ A inquirição ter sido realizada presencialmente pela autora;
- ✓ Os respondentes serem peritos em todas as áreas relevantes dos diferentes organismos e, dentro dessas áreas, colaboradores com funções quer de direção quer mais operacionais;
- ✓ A aplicação das mesmas questões a diferentes grupos-alvo;
- ✓ A recolha e análise de processos por amostragem aleatória.

A pontuação atribuída aos indicadores agregados que correspondem a um determinado indicador compósito está definida em três categorias, e não em intervalos contínuos, por não se deter dados suficientemente rigorosos para escolher esta última possibilidade. Apesar de a utilização de três categorias não ter colocado em causa a validade dos resultados, não se pode ignorar que a pontuação de “0,5” pode abarcar situações diversas, conforme estejam mais próximas de “0,25” ou de “0,75”. Para obviar o risco de extrair conclusões erradas, confirmou-se sempre se, ao atribuir uma pontuação máxima ou mínima, não existia qualquer informação/depoimento/documento cruzado que

---

<sup>59</sup> Considerando apenas o somatório das pontuações de IQF1 (1,0), IQF2 (0,5), IQF3 (0,5), IQF7 (1,0), IQF8 (1,0), IQF9 (0,0), IQF10 (0,5) e IQF11 (1,0), dividindo o resultado por 8.



contradissesse essa pontuação. As pontuações atribuíram-se com base em informação que consta no corpo principal deste trabalho e, em maior pormenor, nos Anexo A a I.

A fasquia da implementação bem-sucedida foi colocada acima de 0,75 por se equacionar que, para um indicador compósito composto por dois indicadores agregados (isto é, com dois pilares) se as pontuações fossem de, respetivamente, “1” e “0,5”, a que corresponderia “0,75”, não se deveria considerar ser bem-sucedida, uma vez que um dos critérios era aplicado apenas pontualmente.

As limitações na recolha e validação dos dados prendem-se com o facto, incontornável face a restrições de tempo da autora, a que acresce, em casos assinalados, a indisponibilidade de informação por parte das entidades, para a sua consulta em tempo útil, de não se analisarem todas as decisões administrativas, mas apenas uma amostra. Em cada estudo de caso foram relatadas outras dificuldades, designadamente no desenho do questionário individual, na convocatória para as sessões de trabalho e na análise de um número significativo de decisões administrativas. No conjunto, julga-se que a validade dos resultados não estará em causa.

Outra limitação do estudo: não avançar para a análise da correlação entre as variáveis em estudo e das opções tomadas na sua seleção e agregação, recorrendo a métodos estatísticos que permitissem aperfeiçoar o desenho dos indicadores compósitos e a sua consistência interna. Para obviar essa lacuna, optou-se por não agregar as cinco dimensões, num único indicador compósito e apresentar os resultados parciais dos indicadores agregados, permitindo a leitura pormenorizada dos resultados.

Nos questionários individuais ocorreram alguns problemas:

- Na primeira versão do questionário, utilizada apenas no estudo de caso B, ao prever que os itens expressos no questionário de A a G apenas poderiam ser “não obstáculos” ou “obstáculos”, poderá ter induzido os respondentes à - mesmo que considerassem que globalmente um item (de âmbito lato) facilitava a implementação do diploma, mas existindo alguns aspetos a melhorar - seleccionassem a resposta correspondente a um obstáculo menor.

- Na segunda versão, pelo menos dois inquiridos referiram que este oferecia dificuldades no preenchimento, em dois pontos: i) na resposta diferenciada (e, por isso, duplicada) aos mesmos temas, para as categorias licenciamento e análise de autocontrolo e para a categoria fiscalização/inspeção, o que o tornou muito longo; ii) a tendência para dar a resposta “não dificulta nem facilita”, quando um determinado instrumento não estava implementado na prática, ao invés de se considerar que essa lacuna dificultava a implementação.

Note-se que, no estudo de caso A ocorreu o desdobramento das entidades APA e CCDR nas respetivas unidades orgânicas. Esta foi a opção quando se verificaram diversos departamentos

responsáveis pelo licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização numa única entidade, competentes pela implementação de diferentes diplomas. Essa distinção ajudou a explicar e a tornar mais perceptíveis os resultados.

Por último, não se pode deixar de registar que não foi intenção deste trabalho de investigação avaliar o desempenho das entidades e respetivas unidades orgânicas da Administração Pública. Um estudo desse género abarcaria a relação do percurso de implementação com a organização funcional interna e com o seu exterior. Uma leitura atenta dos estudos de caso demonstra a diversidade de contextos e fatores endógenos e exógenos que influenciam o seu desempenho e que não podem ser desconsiderados. O trabalho de cada uma das unidades orgânicas depende de outras unidades, em particular das responsáveis pela liderança e estratégia e na colaboração prestada por unidades de apoio, incluindo o planeamento, as tecnologias de informação e o conhecimento e capacitação técnica, ambiental e jurídico.

A definição do âmbito do trabalho de investigação e dos próprios indicadores, foi ditada pela gestão dos recursos disponíveis, mas também pela necessidade de centrar esta incursão no domínio da implementação de políticas públicas. O sistema administrativo baseado em procedimentos de controlo documental aplicados pelas entidades da Administração Pública foi preponderante, face aos aspetos sociais e humanos dessas organizações e à interação com atores exteriores. Todavia, não se subestima o seu valor e importância no ciclo das políticas públicas. Estes aspetos deverão ser incluídos em estudos futuros, nos quais se pode e deve considerar outros elementos e atores, aumentando ou diminuindo a amplitude, em benefício da compreensão do seu contexto e dos fatores que a facilitam ou que são obstáculos.

## **Parte II - Estudo de Caso A: O regime legal da prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera**

### **CAPÍTULO 1-INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO A E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **1.1 OBJETIVOS E ÂMBITO**

O objetivo do estudo de caso A consiste na identificação de fatores que dificultam ou facilitam o processo de implementação, pela Administração Pública (AP), do regime legal da prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril. Não se pretende, à semelhança dos restantes estudos de caso, estudar a política pública da proteção do ar, mas a sua implementação por regulação, para o que se recorrerá aos indicadores compósitos construídos para efeitos desta investigação, apresentados no capítulo 3 da Parte I.

O estudo não contemplou a atuação dos organismos da AP como entidades competentes na implementação das políticas públicas de proteção do ar, respetivamente, a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), ao nível nacional, e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), ao nível regional, pelo que foram analisadas algumas das matérias invocadas no Decreto-Lei n.º 78/2004, apenas na perspetiva da sua relação com o licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção, designadamente a aplicação de instrumentos de prevenção e controlo de emissões de poluentes (artigo 5º), a implementação de instrumentos económicos (artigo 6), os tetos de emissão nacionais (artigo 7º) e os inventários de fontes e de emissões atmosféricas (artigo 8). Não se incluiu neste estudo a vertente das características construtivas das chaminés e a dispersão de poluentes atmosféricos, previstas nos artigos 30º a 32º do diploma e, em particular, da Portaria n.º 263/2005, de 17 de março, que o regulamenta.

A Parte II, dedicada ao estudo de caso A, está organizada em dois capítulos. No primeiro capítulo são apresentados, no ponto 1, os objetivos, o âmbito e os aspetos metodológicos específicos, e no ponto 2, os resultados da implementação, com recurso a indicadores externos e aos indicadores compósitos construídos para efeitos desta investigação. No segundo capítulo são analisados e discutidos os resultados obtidos pelo uso dos indicadores compósitos, apontando-se algumas recomendações e uma síntese dos resultados deste estudo de caso. Nos anexos A, D, E, G e H estão compilados os resultados dos questionários e da recolha de decisões administrativas.

O trabalho de campo teve o seu enfoque na Agência Portuguesa do Ambiente (APA), um instituto público integrado na administração indireta do Estado<sup>60</sup>, e nas cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) - Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Alentejo e Algarve<sup>61</sup> - serviços periféricos da administração direta do Estado, afetos ao Ministério do Ambiente<sup>62</sup>. Incluiu-se, também, a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, IGAOT, que, em 2011, foi extinta e integrada, na Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)<sup>63</sup>. Para permitir uma distinção mais fácil das entidades, e pela matéria em estudo se centrar em data anterior a 2012, serão referidas, respetivamente, como APA, CCDR e IGAOT. Note-se que, em matéria de atribuições e competências, as novas legislações orgânicas não trouxeram alterações significativas. Os serviços de fiscalização ambiental da Guarda Nacional Republicana (SEPNA) e da Polícia de Segurança Pública (BriPA) foram abrangidos no estudo mas, por restrições de tempo e recursos, não foram alvo do trabalho de campo.

Os diplomas conexos, de acordo com a metodologia definida no capítulo 3 da Parte I, são os regimes jurídicos do licenciamento das atividades principais<sup>64</sup> dos utilizadores do ambiente (UA), da prevenção e controlo integrados da poluição (PCIP)<sup>65</sup>, da incineração e coincineração de resíduos (Co(Inc))<sup>66</sup>, da limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades (COV)<sup>67</sup>, da limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão (GIC)<sup>68</sup> e da avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (QAr)<sup>69</sup>. Não foi possível incluir no trabalho de campo, por restrições de tempo e recursos, as entidades coordenadoras de licenciamento (ECL) e fiscalização (ECL-F) de vários regimes de licenciamento das atividades principais dos UA, em particular os que não pertencem ao Ministério do Ambiente, como os municípios (CM), as cinco Direções Regionais de Economia (DRE), as

---

<sup>60</sup> O Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março criou este organismo que resultou da fusão de organismos como a Agência Portuguesa do Ambiente, do Instituto da Água, I. P., das Administrações de Região Hidrográfica, I. P., e do Instituto da Água, I.P.

<sup>61</sup> As CCDR passaram a estar integradas na Presidência do Conselho de Ministros com superintendência em tutela conjunta do Ministro do Ambiente e do Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional. O seu modelo organizacional foi definido pelo Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro. As CCDR mantinham as unidades orgânicas flexíveis previstas na Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril.

<sup>62</sup> Designado desta forma ao longo do trabalho, apesar das suas diferentes denominações – no XVII Governo Constitucional, entre 2005 e 2009, como Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional; entre 2009 e 2011, no XVIII Governo Constitucional, como Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território; no XIX Governo Constitucional, em 2011, como Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e, desde julho de 2013, o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

<sup>63</sup> À data das sessões de trabalho, estava em vigor o Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de Fevereiro, que aprova a orgânica da IGAMAOT e a Portaria n.º 170/2012, de 24 de maio, que fixa a sua estrutura nuclear.

<sup>64</sup> Conjunto de diplomas que será descrito na apresentação dos resultados.

<sup>65</sup> O diploma prevê o Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/1/CE, de 15 de janeiro.

<sup>66</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 85/2005, de 28 de abril, que transpôs a Diretiva n.º 2000/76/CE, de 4 de dezembro.

<sup>67</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 242/2001, de 31 de agosto, que transpôs a Diretiva n.º 1999/13/CE, de 14 de março.

<sup>68</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2003, de 5 de agosto, que transpôs a Diretiva 2011/80/CE, de 23 de outubro.

<sup>69</sup> O diploma que prevê o Decreto-Lei n.º 276/99, de 23 de julho, que foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 102/2010 de 23 de setembro, que transpôs as Diretivas n.º 2008/50/CE, de 21 de maio e n.º 2004/107/CE, de 15 de dezembro.

cinco Direções Regionais da Agricultura e Pescas (DRAP), a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). A ausência de inquirição a estas entidades, e também ao SEPNA e à BriPA, foi colmatada com a recolha de informação nas CCDD, na APA e na IGAOT. Os regimes legais de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)<sup>70</sup> e do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes (Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR)<sup>71</sup> não são conexos, apesar de as relações de ambos com o regime legal em estudo serem evidentes, como se demonstrará na apresentação de resultados. Por este motivo, colocaram-se questões de carácter geral sobre estas temáticas à APA, às cinco CCDD e à IGAOT.

No quadro 1-A são resumidas as atribuições das entidades relevantes para o presente estudo.

Quadro 1-A: Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011

Entidade	Incluída	Atribuições em estudo
APA	Sim	<p>Segundo o Decreto-Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de abril e a Portaria (P) n.º 573-C/2007, de 30 de abril, são suas atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissão de poluentes e qualidade do ar: “Promover a aplicação da estratégia nacional de gestão da qualidade do ar, propondo os correspondentes objectivos e especificações e colaborar na definição e aplicação de programas para atingir ou manter níveis de qualidade do ar aceitáveis em termos de saúde pública e de ambiente; Definir e promover a aplicação do regime de prevenção e controlo das emissões atmosféricas, incluindo a elaboração de directrizes para a harmonização de procedimentos, em articulação com o nível regional e propor normas de emissão de poluentes atmosféricos; Proceder à caracterização das fontes responsáveis pela produção e emissão de poluentes gasosos para a atmosfera e contribuir para a elaboração dos respectivos inventários nacionais”.</li> <li>- AIA: “Assegurar, enquanto Autoridade Nacional (...) as funções de coordenação e de apoio técnico ao procedimento (...); Assegurar a pós-avaliação dos projectos (...)”.</li> <li>- PCIP: “Administrar o processo de licenciamento das instalações abrangidas pela legislação em vigor sobre prevenção e controlo integrados da poluição (instalações PCIP); Promover a definição de melhores técnicas disponíveis, numa perspectiva sectorial, e a elaboração dos correspondentes documentos técnicos de referência”.</li> <li>- PRTR: “Assegurar a resposta aos questionários da Comissão Europeia de demonstração de implementação (...) do Regulamento PRTR”.</li> <li>- Licenciamento de operações de gestão de resíduos: “Assegurar o licenciamento das operações de gestão de resíduos industriais (...); de incineração e co-incineração de resíduos perigosos e não perigosos”.</li> </ul> <p>Relevaram-se, ainda, as seguintes atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Metrologia, normalização e qualificação: “Organismo de tutela no âmbito nas actividades relativas ao conselho Sectorial da Qualidade para o Ambiente, designadamente o exercício da função de entidade gestora e da coordenação dos subsistemas de metrologia, normalização e qualificação”; “Promover a permanente actualização e a melhoria da qualidade das metodologias analíticas e apoiar e participar em actividades de normalização sobre técnicas e métodos analíticos no domínio do ambiente (...)” ; e</li> <li>- Políticas Públicas de Ambiente: “Assegurar a gestão da informação de referência do ambiente, no quadro do Sistema Nacional de Informação do Ambiente, incluindo a análise integrada dos resultados da monitorização da execução de políticas e medidas; (...) Desenvolver e propor indicadores para a avaliação das políticas de ambiente (...)”.</li> </ul>

<sup>70</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro.

<sup>71</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/2008, de 21 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/2011, de 10 de janeiro.

Quadro 1-A (continuação): Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011

Entidade	Incluída	Atribuições em estudo
CCDR Norte	Sim	Segundo o Decreto-Lei (DL) n.º 134/2007, de 27 de abril, regulamentado pela P n.º 528/2007, de 30 de abril, estudaram-se as atribuições: - Licenciamento: “Participar no processo de licenciamento das actividades com repercussões ambientais nos termos da legislação aplicável, nomeadamente no licenciamento industrial; Exercer as competências relativas ao licenciamento, controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos” - Emissão de poluentes e qualidade do ar: “Elaborar planos de acção para melhoria da qualidade do ar e promover a sua implementação; Assegurar o cumprimento do regime de prevenção e controlo das emissões poluentes para a atmosfera, estabelecendo as medidas, os procedimentos e as obrigações dos operadores, com vista a evitar ou a reduzir a níveis aceitáveis a poluição atmosférica originada nas respectivas instalações;” - AIA: “Coordenar e gerir o processo de avaliação de impacte ambiental (AIA) e de pós-avaliação, nos casos em que seja atribuída à CCDR a função de autoridade de AIA e colaborar com a autoridade da AIA nos restantes casos”.
CCDR Centro	Sim	
CCDR LVT	Sim	
CCDR Alentejo	Sim	
CCDR Algarve	Sim	
IGAOT	Sim	A orgânica, em vigor à data, foi aprovada pelo DL n.º 276-B/2007, de 31 de julho. São relevantes as seguintes atribuições, previstas no n.º 2 do artigo 3º: “I) Assegurar a realização de ações de inspeção com vista à verificação do cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental, em estabelecimentos, locais ou atividades a elas sujeitos.”
SEPNA	Sim	A Guarda Nacional Republicana (SEPNA) e Polícia de Segurança Pública (BriPA), no âmbito das atribuições patentes, respetivamente, na Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto: “Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção (...) do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos”.
PSP	Sim	
CM	Sim	A inclusão destas entidades deve-se ao facto de serem algumas das entidades coordenadoras de licenciamento (ECL) das atividades principais dos UA, ou respetivas entidades fiscalizadoras (ECL-F), ao abrigo de vários diplomas.
DRE	Sim	
DGEG	Sim	
DRAP	Sim	
ASAE	Sim	

Fonte: Elaboração própria

O quadro 2-A apresenta as principais disposições em estudo no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2004.

Quadro 2-A: Principais dados sobre o âmbito do estudo de caso A

Diploma em estudo	DL n.º 78/2004, de 3 de abril, e sua regulamentação, em particular a P n.º 80/2006, de 23 de janeiro, que fixa os limiares mássicos máximos e mínimos de poluentes atmosféricos, P n.º 675/2009, de 23 de junho, que fixa os valores limite de emissão de aplicação geral (VLE gerais) e P n.º 677/2009, de 23 de junho, que fixa os VLE aplicáveis às instalações de combustão.
Transposição Diretiva	Não faz a transposição direta de Diretivas, mas responde a várias iniciativas regulamentares da União Europeia no âmbito da proteção da qualidade do ar e do controlo de certos poluentes com origem em fontes pontuais e difusas.
Objetivo	Estabelece o regime da prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera, fixando os princípios, objetivos e instrumentos apropriados à garantia de proteção do recurso natural ar, bem como as medidas, procedimentos e obrigações dos operadores das instalações abrangidas, com vista a evitar ou reduzir, a níveis aceitáveis, a poluição atmosférica originada nessas mesmas instalações.

## Quadro 2-A (continuação): Principais dados sobre o âmbito do estudo de caso A

Diplomas conexos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Licenciamento das atividades principais dos UA: DL n.º 209/2008 de 29 de outubro (REAI); DL n.º 214/2008, de 10 de novembro (REAP); DL n.º 517/80, de 31 de outubro (RLIE) e DL n.º 72/2006, de 23 de agosto (produção de eletricidade) e DL n.º 48/2011, de 1 de abril (Oficinas, lavandarias, restauração, etc.).</li> <li>- Prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP): DL n.º 173/2008, de 26 de agosto, que transpõe a Diretiva n.º 96/61/CE, de 24 de setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Diretiva n.º 2003/35/CE, de 26 de maio, codificada pela Diretiva n.º 2008/1/CE, de 15 de janeiro.</li> <li>- Operações de gestão de resíduos (RESÍDUOS): DL n.º 178/2006, de 5 de setembro (licenciamento de operações de gestão de resíduos, OGR); DL n.º 85/2005, de 28 de abril, que transpõe a Diretiva n.º 2000/76/CE, de 4 de dezembro (incineração e coincineração de resíduos (Co(Inc))); DL n.º 183/2009, de 10 de agosto (aterros).</li> <li>- Limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis (COV): DL n.º 242/2001, de 31 de agosto, que transpõe a Diretiva n.º 1999/13/CE, de 11 de março.</li> <li>- Limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão (GIC): DL n.º 178/2003, de 5 de agosto, que transpõe a Diretiva n.º 2001/80/CE, de 23 de outubro;</li> <li>- Avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (QAR): DL n.º 102/2010 de 23 de setembro, que transpõe a Diretiva n.º 2008/50/CE, de 21 de maio e a Diretiva n.º 2004/107/CE, de 15 de dezembro.</li> </ul>
Diplomas não conexos mas relacionados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação de Impacte Ambiental (AIA): DL n.º 69/2000, de 3 de abril, alterado pelo DL n.º 197/2005, de 8 de novembro, que transpõe a Diretiva n.º 85/337/CEE, de 27 de junho de 1985, com as alterações introduzidas pela Diretiva n.º 97/11/CE, de 3 de março de 1997, bem como pela Diretiva n.º 2003/35/CE, de 26 de maio;</li> <li>- Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR): DL n.º 127/2008, de 21 de julho, alterado pelo DL n.º 6/2011, de 10 de janeiro, que regulamenta a Decisão n.º 2006/61/CE, de 2 de dezembro de 2005, cuja implementação é definida no Regulamento n.º 166/2006, de 18 de janeiro.</li> </ul>
Utilizadores do ambiente (UA) em estudo	Todos os abrangidos pelo diploma.
Entidades da AP incluídas no estudo e no trabalho de campo	APA, 5 CCDR e IGAOT.
Entidades da AP incluídas no estudo mas não no trabalho de campo	278 CM, 5 DRE, 5 DRAP, DGEG, SEPNA e BriPA.

## Quadro 2-A (continuação): Principais dados sobre o âmbito do estudo de caso A

Requisitos da legislação e entidades da AP em estudo – Categoria Licenciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 14º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA, ECL): sobreposição com art.º 14º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA, ECL), com art.º 3º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR), com art.º 3º, Coinc. (APA-DOGR, 5 CCDR-DSA), com art.º 3º, COV (APA-DACAR, APA-DALA, 5 CCDR-DSA), com art.º 3º, GIC (APA-DACAR; APA-DALA) e com art.º 3º, QAr (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA) [e ainda art.º 17º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA)].</li> <li>• Fluxos de Informação, art.º 14º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA, ECL): interface com art.º 23º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA) e art.º 33º (5 CCDR-DSF, IGAOT, ECL – F, SEPNA, BriPA).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 14º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA, ECL); art.º 3º, Coinc (APA-DOGR, 5 CCDR-DSA); art.º 3º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR) [e ainda art.º 17º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA)].</li> </ul>
Requisitos da legislação e entidades da AP em estudo – Categoria Análise de Autocontrolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 23º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA): sobreposição com art.º 23º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA), com art.º 28º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR), com art.º 18º, Coinc. (APA-DOGR), com o art.º 9º, COV (APA-DACAR, APA-DALA, 5 CCDR), com art.º 12º, GIC (APA) e com art.º 8º, QAr (APA-DACAR, 5 CCDR-DAS) [e ainda art.º 29º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA) e art.º 5º, PRTR].</li> <li>• Fluxos de Informação, art.º 23º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA): interface com art.º 14º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA, ECL) e art.º 33º (5 CCDR-DSF, IGAOT, ECL – F, SEPNA, BriPA).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 23º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA); art.º 28º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR); art.º 18º, Coinc. (APA-DOGR) [e ainda art.º 29º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA)].</li> </ul>
Requisitos da legislação e entidades da AP em estudo – Categoria Fiscalização/Inspeção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 33º (5 CCDR-DSF, IGAOT, ECL – F, SEPNA, BriPA): sobreposição com art.º 33º (5 CCDR-DSF, IGAOT, ECL – F, SEPNA, BriPA) e [ainda art.º 30º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA)].</li> <li>• Fluxos de Informação art.º 33º (5 CCDR-DSF, IGAOT, ECL – F, SEPNA, BriPA): interface com art.º 14º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA, ECL) e art.º 23º (APA-DACAR, 5 CCDR-DSA).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 33º (5 CCDR-DSF, IGAOT) [e ainda art.º 30º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA)].</li> </ul>

Nota: As designações, por extenso, das siglas das unidades orgânicas das entidades da AP constam no quadro 3-A.

Fonte: Elaboração própria

A figura 1-A corresponde à esquematização do Decreto-Lei n.º 78/2004, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e itens de estudo das subcategorias (fluxos de informação e informação), complementada por uma caixa de texto. Nesta figura são utilizadas siglas que correspondem a entidades da AP. As atribuições de licenciamento, análise de autocontrolo ou fiscalização/inspeção são discriminadas, conforme informação retirada do quadro 3-A, quando estão distribuídas por diferentes unidades orgânicas.



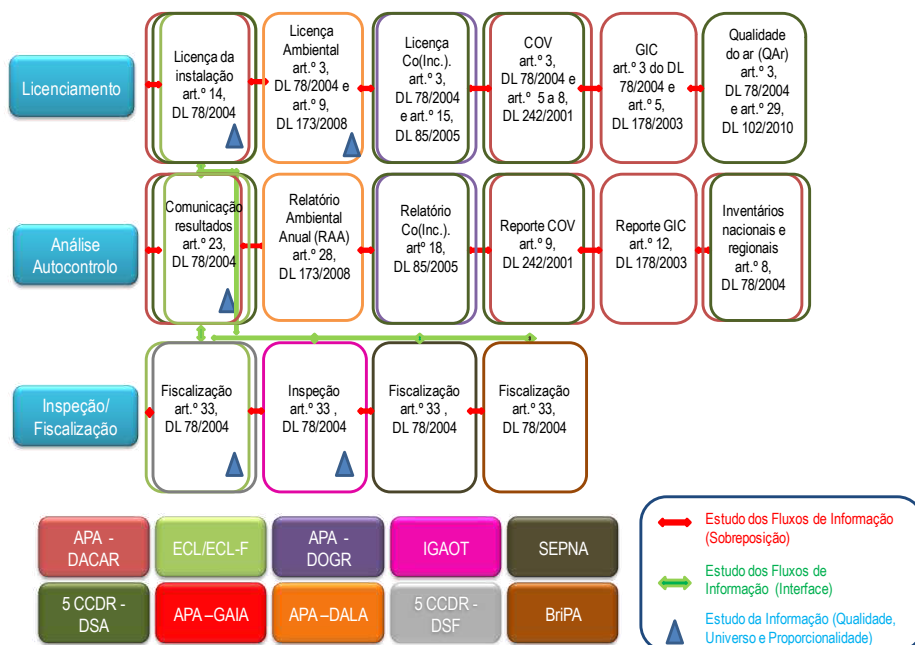


Figura 1-A: Esquematização do DL n.º 78/2004, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação)

- Entidades Coordenadoras de Licenciamento (ECL) e respetiva Fiscalização (ECL-F);
  - Agência Portuguesa do Ambiente (APA): Departamento de Alterações Climáticas e Gestão do Ar e Ruído da APA (APA-DACAR); Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental da APA (APA-DALA); Departamento de Operações de Gestão de Resíduos da APA (APA-DOGR).
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Centro e Norte (5 CCDR); Direção de Serviços de Ambiente das 5 CCDR (5 CCDR-DSA); Direção de Serviços de Fiscalização das 5 CCDR (5 CCDR-DSF).
  - Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT).
  - Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana (SEPNA).
  - Brigada de Proteção do Ambiente da Polícia de Segurança Pública (BrPA).
- Fonte: Elaboração própria

### Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril

No DL n.º 78/2004, que aprova o regime de prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera e a APA e as cinco CCDR como autoridades competentes com atribuições centrais, prevê-se que a decisão administrativa de licenciamento da emissão de poluentes para a atmosfera seja integrada na “autorização de funcionamento ou concessão da licença de exploração de novas instalações bem como as respetivas renovações”, ou seja, na decisão administrativa de licenciamento da atividade principal do UA, emitida pela respetiva entidade coordenadora de licenciamento ECL (art.º 14º).

Conforme o artigo 3º, este diploma não prejudica o disposto em legislação especial, nomeadamente sobre a incineração de resíduos (Co(Inc.) - DL n.º 85/2005), a emissões de compostos orgânicos voláteis (COV - DL n.º 242/2001), as grandes instalações de combustão (GIC - DL n.º 178/2003) e os planos de ação que visem a melhoria da qualidade do ar que restrinjam as emissões de instalações nas áreas afetadas (QAR - DL n.º 102/2010). Quando se aplica em simultâneo o regime legal da prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP - DL n.º 173/2008), o conteúdo na matéria que se refere a emissões atmosféricas é substituído pelo da respetiva decisão administrativa de licenciamento (licença ambiental, LA).

O autocontrolo é fixado na autorização ou licença (art.º 18º) e deve respeitar as regras dos artigos 19º a 22º do diploma e regulamentação. O autocontrolo pontual, a realizar duas vezes em cada ano civil, é obrigatório para todos os poluentes que possam estar presentes no efluente gasoso e para os quais esteja fixada uma concentração limite e cujo caudal mássico de emissão se situe entre o limiar mássico máximo e o limiar mássico mínimo. O autocontrolo em contínuo é obrigatório sempre que, para um determinado poluente, for ultrapassado o respetivo limiar mássico máximo. Ao abrigo do artigo 23º, os resultados devem ser submetidos à CCDR respetiva, quando o autocontrolo é pontual, e à APA, sempre que se inclua a monitorização em contínuo de, pelo menos, um poluente.

Em simultâneo, e quando os respetivos regimes legais lhes são aplicáveis, os UA estão igualmente sujeitos a remeter às autoridades competentes os resultados do autocontrolo da atividade sujeita: a licença ambiental (PCIP), por exemplo, através do relatório ambiental anual (RAA); a licença de exploração de (co)incineração (Co(Inc.)), através de um relatório anual; aos requisitos de utilização de solventes (COV), através do plano de gestão de solventes e informação que comprove a observância do regime legal; à classificação como grandes instalações de combustão (GIC), através do autocontrolo; e a prestar todas as informações necessárias à elaboração dos inventários nacionais e regionais de emissões (art.º 8º).

De acordo com o artigo 33º, incumbe à IGAOT e às CCDR a fiscalização do cumprimento das disposições do diploma, sem prejuízo das competências próprias de outras entidades, nomeadamente as entidades competentes pela fiscalização no âmbito do licenciamento das atividades principais dos UA (ECL-F).

## 1.2 NOTAS METODOLÓGICAS

O desenvolvimento do estudo de caso A obedeceu aos pressupostos metodológicos transversais aplicados a todos os estudos de caso, descritos no capítulo 3 da Parte I. Em 1.2 são apresentados os pressupostos metodológicos específicos, face aos objetivos e âmbito descritos em 1.1., em particular: i) instrumentos de inquirição, ii) grupos-alvo e iii) processo de inquirição.

### iv) Instrumentos de inquirição

Utilizaram-se três tipos de questionários:

i.1. Questionário geral: inclui um conjunto de questões prévias que visam enquadrar e compreender o âmbito do diploma, bem como a sua regulamentação e implementação.

i.2. Questionários específicos: conjunto de três questionários que permitiram comparar as práticas e os procedimentos de implementação com os critérios expressos nos indicadores agregados de cada indicador compósito (categorias - licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção; subcategorias - fluxos de informação e informação).

i.3. Questionário individual: conjunto de questões que visaram o conhecimento da perceção dos inquiridos através da identificação dos fatores que pudessem ser considerados obstáculos, facilitadores ou elementos neutros na implementação do diploma.

Os resultados obtidos no processo de inquirição, por aplicação dos instrumentos descritos em i.1, i.2 e i.3, constam nos Anexos A, D, E, G e H.

### v) Grupos-alvo

Procedeu-se a uma análise da legislação que define a orgânica de cada uma das entidades da Administração Pública (AP), com vista à identificação dos grupos-alvo a inquirir em sessões de trabalho, dados que se resumem no quadro 3-A. Solicitou-se a participação de um(a) dirigente e, pelo menos, de um(a) técnico(a) superior por grupo, o que foi quase sempre possível.

Quadro 3-A: Grupos-alvo inquiridos, respetivas funções por entidade e período temporal das sessões de trabalho

Entidade	Grupos-alvo e período de realização das sessões de trabalho
APA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divisão de Ar e Ruído do Departamento de Alterações Climáticas e Gestão do Ar e Ruído, DACAR (qualidade do ar a nível nacional e análise de autocontrolo de algumas instalações).</li> <li>- Divisões de Desempenho e Qualificação Ambiental (organismo de qualificação sectorial) e Divisão de Controlo Integrado de Poluição do Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental, DALA (administração do regime PCIP, em conjunto com DOGR, e gestão do PRTR).</li> <li>- Divisão de Resíduos Sectoriais e Divisão de Resíduos Especiais e Solos Contaminados (licenciamento de operações de gestão de resíduos, exceto aterros, incluindo no regime PCIP e respetiva análise de autocontrolo) e Divisão de Resíduos Urbanos (atribuições referentes aos aterros) do Departamento de Operações de Gestão de Resíduos, DOGR.</li> <li>- Gabinete de Avaliação e Impacte Ambiental, GAIA (coordenação e gestão do processo de AIA).</li> <li>- Divisão Jurídica do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, DGRHFP (processos de contraordenação e apoio jurídico).</li> <li>- Divisão de Gestão de Informação Ambiental, do Departamento de Políticas e Estratégias de Ambiente, DPEA (desenvolvimento e manutenção do Sistema Nacional de Informação do Ambiente e de indicadores para a avaliação das políticas de ambiente).</li> <li>- Divisão de Medidas e Ensaio integrada no Laboratório de Referência do Ambiente, LRA (melhoria da qualidade das metodologias analíticas no domínio do ambiente).</li> </ul> <p>Período: 24 de fevereiro a 6 de junho de 2012.</p>
CCDR Norte CCDR Centro CCDR LVT CCDR Alentejo CCDR Algarve	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direção de Serviços de Ambiente, DSA e respetivas Divisão de Licenciamento e Monitorização Ambiental, DLMA ou Divisão de Licenciamento e Prevenção Ambiental, DPLA ou Divisão de Controlo e Prevenção Ambiental, DCPA (licenciamento das operações de gestão de resíduos e participação no licenciamento industrial e de massas minerais; na CCDR Algarve, Alentejo e LVT (são avaliados os relatórios de monitorização de emissão de poluentes atmosféricos) ou Divisão de Monitorização e Valorização Ambiental, DMVA (na CCDR N, é efetuada a gestão dos aterros e avaliados os relatórios de monitorização de emissão de poluentes atmosféricos). A Divisão de Avaliação Ambiental, DAA da mesma Direção (coordenação e gestão do processo de AIA, em todas as CCDR; na CCDR C procede-se também à avaliação dos relatórios de monitorização de emissão de poluentes atmosféricos). Ver Notas.</li> <li>- Direções ou Divisões de Fiscalização, DSF (fiscalização do cumprimento da legislação ambiental) ou na CCDR Algarve, a Divisão de Vigilância e Controlo (DVC). Ver Notas.</li> <li>- Divisão de Apoio Jurídico, ou a própria Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, DSAJAL (processos de contraordenação e apoio jurídico).</li> </ul> <p>Período: 3 de maio de 2012 a 30 de janeiro de 2013.</p>
IGAOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviço de Inspeção D (processos de contraordenação e assuntos jurídicos).</li> <li>- Serviços de Inspeção, controlo e inspeção de incidências ambientais de atividades: A (gestão de resíduos, exploração e transformação de massas minerais, portos, etc.); B (produção de energia; produção e transformação de metais, química, produção e transformação de pasta de papel, papel, madeira e cortiça; têxteis, curtumes, etc.); C (tratamento de águas residuais urbanas, produção animal intensiva e aquicultura, sector alimentar, etc.).</li> <li>- Divisão de Planeamento e Apoio à Inspeção - Auditoria e Controle Técnico à Atividade Inspetiva (colaboração na definição e orientação das metodologias de atuação no âmbito das ações inspetivas, gestão dos sistemas integrados das tecnologias de informação; gestão das reclamações).</li> </ul> <p>Período: 4 de junho a 27 de julho de 2012.</p>

Notas: Na CCDR Algarve não existe a DLMA, DPLA ou DCPA, pelo que as suas atribuições são executadas pela DSA.

A CCDR Algarve não dispõe de dirigente na Direção de Serviços de Fiscalização, tendo optado por criar a Divisão de Vigilância e Controlo. A fiscalização funciona, desde julho de 2010, apenas com o seu dirigente.

Não se questionaram os agentes da fiscalização das CCDR LVT, Algarve, Norte e Centro, mas apenas os seus dirigentes. Na CCDR Centro, essa limitação ocorreu por restrições de tempo da autora, ao alterar a data previamente marcada para a sessão de trabalho. Na CCDR LVT, foi uma decisão tomada devido ao facto de não existirem ações de fiscalização no âmbito do DL n.º 78/2004. As restantes CCDR não dispõem de agentes de fiscalização, para além, no caso da CCDR Algarve, do seu dirigente.

Na CCDR Alentejo não foi inquirido o dirigente da DSF porque já não se encontrava neste serviço desde 04.2012. Nesta CCDR seria possível à autora aceder aos processos de fiscalização em suporte papel de cada UA, tentando localizar as decisões administrativas de fiscalização de 2010 ou 2011 dos restantes agentes da fiscalização, mas, por questões de escassez do seu tempo, tal não foi exequível.

Na CCDR Norte, foi inquirida a dirigente da DSAJAL, que acumulava as funções da DSF.

A IGAMAOT tem uma nova estrutura que corresponde, em traços gerais e na área ambiental, às unidades orgânicas anteriores.

Fonte: Elaboração própria

## vi) Processo de inquirição

## iii.1. Período:

As sessões de trabalho decorreram nos períodos indicados no quadro 3-A.

O estudo inclui a análise das decisões administrativas de licenciamento e de análise de autocontrolo, quando existentes, da atividade principal dos utilizadores do Ambiente (UA), que podem ser emitidas pelas ECL de outros Ministérios, eventualmente com o parecer da APA ou das cinco CCDR, mas que também podem ser emitidas por entidades do Ministério do Ambiente, ao abrigo do regime legal da incineração e coincineração (APA-DOGR ou cinco CCDR-DSA), do regime legal da deposição de resíduos em aterro (APA-DOGR ou cinco CCDR-DSA) ou do regime legal da gestão de resíduos, Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro (APA-DOGR ou cinco CCDR-DSA). Analisaram-se, ainda, as decisões administrativas emitidas pelas entidades do Ministério do Ambiente no âmbito do regime legal PCIP (licenças ambientais, emitidas pela APA-DOGR ou APA-DALA, em alguns casos com o parecer da APA-DACAR)<sup>72</sup> e ao abrigo do regime legal de incineração e de coincineração, quando esta atividade não é a principal (emitidas pela APA-DOGR ou pelas CCDR-DSA). Por não se verificar que a APA-DACAR emitisse decisões administrativas de licenciamento (por razões que se explicam adiante), optou-se pela inclusão do estudo do licenciamento atribuído à APA, a cargo do DALA e do DOGR, no âmbito do regime PCIP.

Apesar de ter sido solicitado, nas cinco CCDR e na IGAOT, uma listagem contendo todos os autos de notícia ou participações, respetiva infração e ponto de situação do processo entre 2008 e 2011, com separação dos processos de contraordenação (PCO) com origem interna e externa (por exemplo, do SEPNA ou outra entidade da Administração Pública), foi alegada a inexistência de organização da informação em algumas entidades, pelo que apenas foi possível aceder a esses dados nas CCDR Centro e Alentejo e na IGAOT.

Também foi solicitado à IGAOT o número de participações e respetivos PCO instaurados com origem externa, por infrações participadas pela APA, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2004 ou do Decreto-Lei n.º 85/2005 (Co(Inc.)) ou, ainda, do Decreto-Lei n.º 173/2008 (PCIP), e das CCDR no âmbito deste último diploma, por ser competência exclusiva da IGAOT a respetiva instauração de PCO. Foi possível o acesso e a análise dos relatórios de fiscalização/autos de notícia/participações, das cinco CCDR-DSF e da IGAOT (Serviços de Inspeção A, B e C).

No quadro 4-A sumaria-se o processo de consulta das decisões administrativas.

---

<sup>72</sup> Destaque-se que, na preparação das sessões de trabalho na APA, se aferiu que as licenças ambientais (LA) nem sempre são emitidas pelo DALA. O DOGR emite as LA sempre que a atividade principal do UA é a gestão dos resíduos. A APA-DACAR emite parecer no âmbito deste licenciamento, apenas quando solicitado, de uma forma geral, quando se prevê a monitorização de, pelo menos, um parâmetro em contínuo.

## Quadro 4-A: Processo de consulta das decisões administrativas

Entidade	
APA	<p>- Licenciamento: Consulta das licenças ambientais (LA) acessíveis no sítio da internet da APA em março de 2013. Analisaram-se 67 LA que corresponderam às emitidas após janeiro de 2009, inclusive (num total de 239 LA), pela APA-DALA para as atividades das categorias 1 a 4 do anexo I do diploma PCIP: indústria de energia, transformação e tratamento de metais, indústria mineral e indústria químicas. Não se incluíram as 293 LA de outras atividades, categoria 6. Nas atividades de gestão de resíduos, categoria 5, cruzou-se o conteúdo de 69 LA emitidas pela APA-DOGR (de um total aproximado de 90) e outras licenças emitidas para essas mesmas instalações, pela APA-DOGR e pelas CCDR-DSA.</p> <p>- Análise de autocontrolo (DL 78/2004): A APA-DACAR analisa o autocontrolo de 67 UA. Procedeu-se à análise das decisões administrativas desfavoráveis, emitidas entre 2009 e setembro de 2011, num total de 27 (em suporte papel), dada a dificuldade de localização das restantes na base de dados de gestão documental da APA. Foram facultados os ofícios que acompanharam a remessa, em 13.09.2011, das análises de autocontrolo à IGAOT (4 de novembro e dezembro de 2010 e 12 de 2011), CCDR Alentejo (1 de 2010 e 1 de 2011), CCDR LVT (2 de 2010 e 11 de 2011), CCDR Centro (18 de 2010 e 12 de 2011) e CCDR Norte (6 de 2010 e 4 de 2011), evidenciando a emissão de 60 decisões administrativas favoráveis e desfavoráveis pela APA-DACAR entre 2010 e 2011.</p> <p>- Análise de autocontrolo (PCIP e RESÍDUOS): A APA-DALA referiu ter analisado, pelo menos, 73 relatórios ambientais anuais, RAA, de 2010. Apenas foi possível consultar 15 desses ofícios, selecionados aleatoriamente na base de dados de gestão documental da APA, por dificuldade em localizar os restantes. Solicitaram-se as decisões administrativas de 14 aterros que estão incumbidos à APA-DOGR (de um total de 45), tendo sido consultados 12. Nas restantes atividades de gestão de resíduos foram detectadas 2 decisões administrativas, em 14 processos solicitados, de um total de 37.</p> <p>- Fiscalização: Esta entidade não detém competências de fiscalização nem de instrução de processos de contraordenação (PCO) por infração ao DL n.º 78/2004, de 3 de abril, nem pelo diploma PCIP, pelo que as decisões administrativas desfavoráveis (participações) são remetidas à IGAOT.</p>
CCDR Norte	<p>- Licenciamento: Foram consultadas 11 decisões administrativas, pareceres, no âmbito do Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI), num total de 100 emitidas em 2011. Não foi possível consultar um número maior devido à dificuldade de acesso a esta informação no sistema de gestão documental informatizado. Consultaram-se, ainda, os 116 Alvarás de Operações de Gestão de Resíduos (AOGR), a totalidade dos emitidos em 2011, todos os alvarás dos aterros e as decisões administrativas referentes à unidade de coíncineração.</p> <p>- Análise de autocontrolo (DL 78/2004): Foram analisadas as 355 decisões administrativas facultadas, emitidas em 2010 e 2011. Não foi possível obter o número total de decisões emitidas nesses anos, devido à inexistência da compilação desses dados. De acordo com as informações prestadas existia uma base de dados para registo dos resultados do autocontrolo e sua análise, cujos dados foram “importados” para o novo sistema de informação (balcão <i>online</i>, disponível desde 1 de março de 2012). Não se demonstrou a existência de um levantamento dos UA, instalações e fontes pontuais, pelo que não se apurou o número de autocontroles que deveriam ter sido reportados. No entanto, referiu-se que constam cerca de 4000 UA na base de dados e 1000 no novo sistema de informação (em abril de 2012). Não existem decisões administrativas desfavoráveis e, como tal, PCO.</p> <p>- Análise de autocontrolo (RESÍDUOS): Analisaram-se as 11 decisões administrativas dos aterros, relativas a 2011, e as decisões referentes a unidade de coíncineração.</p> <p>- Fiscalização: A DSF funcionou apenas com o seu dirigente, pelo menos entre 2009 e 2011 (atualmente essa Direção é assumida pela DSAJAL). Não ocorreu qualquer ação de fiscalização entre 2010 e 2012.</p>
CCDR Centro	<p>- Licenciamento: Consultaram-se 35 decisões administrativas no âmbito do REAI, num total de 88 pareceres emitidos em 2011. Foram emitidos 66 AOGR em 2011, que não foram consultados. Foram cedidos e consultados todos os alvarás dos aterros, dos quais apenas 2 haviam sido emitidos pela CCDR.</p> <p>- Análise de autocontrolo (DL 78/2004): Existe o levantamento das fontes pontuais conhecidas pela CCDR Centro-DSA, cadastradas, num total de 2904 UA, dos quais 1877 possuem instalações em laboração, a que correspondem 8245 fontes pontuais, das quais 1317 inoperacionais ou desativadas. Os resultados do autocontrolo são registados em base de dados do “File Maker”, consultada nas sessões de trabalho. Selecionaram-se para consulta 129 decisões administrativas emitidas em 2010 e 2011, num total de, no mínimo, 1000. A CCDR C emitiu 72 decisões desfavoráveis em 2010 e 88 em 2011, que também foram consultadas.</p> <p>- Análise de autocontrolo (RESÍDUOS): Analisaram-se as 4 decisões administrativas dos aterros, relativas a 2011.</p>

## Quadro 4-A (continuação): Processo de consulta das decisões administrativas

**Entidade**

CCDR Centro	<p>- Fiscalização: Os Planos de Fiscalização, de 2010 e 2011, não incluíram a vertente de emissão de efluentes para a atmosfera. Em 2011 realizaram-se 349 ações de fiscalização, 129 pela DSF e as restantes pelas divisões sub-regionais de Aveiro, Castelo Branco, Guarda e Leiria. Foi cedido o acesso ao arquivo, em suporte papel, dos processos da fiscalização, incluindo das divisões sub-regionais, tendo-se consultado um total de 50 decisões administrativas de fiscalização, de 2010, 2011 e 2012. Foi detetada 1 ação em 2010, 1 em 2011 e 2 em 2012, que incluíram a verificação do cumprimento do DL n.º 78/2004, de 3 de abril e 2 ações em 2010/2011 de verificação do DL n.º 242/2011, de 31 de agosto, que foram motivadas por reclamações ou por pedidos da DSA. Analisou-se a lista de PCO instaurados pela CCDR C e SEPNA, referentes à legislação em matéria de proteção do ar, de 2010 e 2011, onde constam cerca de 160 PCO resultantes da análise de autocontrolo da CCDR, 38 da fiscalização do SEPNA e 3 da fiscalização da CCDR.</p>
CCDR LVT	<p>- Licenciamento: Consultaram-se 14 decisões administrativas no âmbito do REAI, num total de 88 pareceres emitidos em 2011 e 33 AOGR, num total de 76 emitidos em 2011. Não foi facultada a licença de aterro já emitida pela CCDR LVT.</p> <p>- Análise de autocontrolo (DL 78/2004): Foram facultadas 29 decisões administrativas de análise do autocontrolo emitidas em 2011, não se indicando o número total de pareceres desse ano, por não existir compilação desses dados. Não se demonstrou a existência de um levantamento dos UA e das correspondentes instalações e fontes pontuais, pelo que não foi possível o apuramento do número de autocontroles que deveriam ter sido reportados.</p> <p>- Análise de autocontrolo (RESÍDUOS): Não existem decisões administrativas desfavoráveis e, como tal, PCO. Verificou-se a inexistência de decisões administrativas dos aterros dotados de licença ambiental, ser pois esta CCDR considera ser uma incumbência da APA-DOGR.</p> <p>-Fiscalização: Não ocorreu, entre 2010 e 2012, qualquer ação de fiscalização que incluísse a verificação do cumprimento do DL n.º 78/2004. Contudo, foram analisados, de forma aleatória, 14 processos da fiscalização da sede, ou seja, não foram incluídos os das delegações Sub-regionais, nas regiões do Oeste, Vale do Tejo e Península de Setúbal, num total de processos que não foi possível conferir. Foi fornecida a listagem dos 56 PCO com origem em autos da fiscalização da CCDR LVT em 2010 e 2011, não constando nenhum processo associado aos diplomas em análise.</p>
CCDR Alentejo	<p>- Licenciamento: Consultaram-se 31 decisões administrativas no âmbito do REAI, regime de exercício da atividade pecuária (REAP) e AOGR, selecionados aleatoriamente do arquivo de processos de licenciamento, entre 2008 e 2011 (total de cerca de 250 processos). Em 2011 foram emitidas 73 decisões: 15 AOGR, 35 REAP, 16 REAI, 1 lavandaria, 2 atividades de distribuição e comércio e 4 pedreiras. Não existiam ainda licenças de aterros emitidas pela CCDR Alentejo.</p> <p>- Análise de autocontrolo (DL 78/2004): Cerca de 185 UA submetem relatórios à CCDR Alentejo-DSA, dados compilados em ficheiros "MSExcel", após 2004 e até 2011. Analisaram-se os dados de 115 UA em conjunto com as correspondentes 36 decisões administrativas de análise de autocontrolo, referentes à segunda monitorização realizada em 2011, remetidas aos UA já em 2012. Não se demonstrou a existência de um levantamento dos UA e das correspondentes instalações e fontes pontuais, pelo que não se apurou o número de autocontroles que deveriam ter sido reportados. Não existem decisões administrativas desfavoráveis e, como tal, PCO.</p> <p>- Análise de autocontrolo (RESÍDUOS): Verificou-se que, em 2010 e 2011, não existem decisões administrativas dos aterros.</p> <p>- Fiscalização: Os Planos de Fiscalização, de 2010 e 2011, não incluíram a vertente de emissão de efluentes para a atmosfera. Segundo o Relatório de Atividades de 2010, ocorreram 472 ações desenvolvidas pelos Serviços Sub-Regionais e ainda pelos técnicos afetos diretamente à DSF. Foram analisadas 66 decisões administrativas de fiscalização da CCDR Alentejo, da sede, no ano de 2011, ou seja, não foram incluídos os relatórios da sede de técnicos não superiores e dos Serviços Sub-Regionais de Beja, do Litoral e de Portalegre, por não estarem disponíveis em tempo útil. Em 2011 ocorreram 4 ações que envolveram a verificação do cumprimento deste diploma, motivadas por reclamações, com a participação da ECL, a DRE, em dois casos. Foi analisada a lista de PCO instaurados pela CCDR Alentejo entre 2008 e 2011, onde não consta qualquer auto em matéria do DL n.º 78/2004. Já no ano de 2012 ocorreram três ações de fiscalização, duas solicitadas pela DSA e uma para responder a reclamação, das quais resultaram três autos de notícia.</p>

## Quadro 4-A (continuação): Processo de consulta das decisões administrativas

**Entidade**

CCDR Algarve	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Licenciamento: Consultaram-se as 9 decisões administrativas no âmbito do REAI, emitidas em 2010 e 2011, e os 59 AOG, emitidos entre janeiro de 2009 e maio de 2012.</li> <li>- Análise de autocontrolo (DL 78/2004): Cerca de 56 UA submetem relatórios à CCDR Algarve, sendo os dados compilados em base de dados "MSExcel", desde 2004 e até 2011, que foram analisados, em conjunto com as 17 decisões administrativas de análise de autocontrolo remetidas aos UA em 2011. Não se demonstrou a existência de um levantamento dos UA e as correspondentes instalações e fontes pontuais, pelo que não se apurou o número de autocontroles que deveriam ter sido reportados. Não existem decisões administrativas desfavoráveis e, como tal, PCO.</li> <li>- Análise de autocontrolo (RESÍDUOS): Analisaram-se as 2 decisões administrativas dos aterros, relativas a 2011.</li> <li>- Fiscalização: No ano de 2010 realizaram-se 255 ações de fiscalização e 165 em 2011. Entre 2010 e 2012 não ocorreu qualquer ação de fiscalização que incluísse a verificação do cumprimento do DL n.º 78/2004. Foram fornecidas informações sobre o sistema informático de gestão de PCO, ao qual o SEPNA tem acesso.</li> </ul>
IGAOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspeção: Foram cedidos para consulta a totalidade dos relatórios de inspeção e respetivos autos de notícia disponíveis na GESTIGAOT, tendo sido analisados 307 relatórios de inspeção, num total de 1108 relatórios de inspeção elaborados em 2011 (113 dos quais correspondentes a instalações PCIP, num total de 215). Consultaram-se 43 autos de notícia de 2011, de um total de 147 lavrados ao abrigo do DL n.º 78/2004 e de 64 ao abrigo do DL n.º 173/2008 (que correspondem a um número não determinado de infrações em matéria de poluição do ar). Foi fornecida a lista de todas as infrações constatadas em 2010 e 2011.</li> </ul>
5 CCDR e APA (AIA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Licenciamento: Foi facultada a totalidade das Declarações de Impacte Ambiental (DIA) emitidas no âmbito dos processos de AIA entre 2004 e 2011, tendo sido selecionadas 62 DIA, emitidas maioritariamente entre 2005 e 2009, ou seja, de projetos que se pretendia estarem já executados e sujeitos a pós-avaliação, de um total de cerca de 110 DIA, correspondentes a uma percentagem superior a 50% da totalidade dos processos de indústria transformadora (não incluindo parques industriais), produção de energia ou calor, operação de gestão de resíduos, de pecuária intensiva ou construção ou remodelação de Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR).</li> <li>- Análise de autocontrolo : Selecionaram-se processos de pós-avaliação, num total de 5 da CCDR Alentejo, 8 da CCDR LVT, 4 da CCDR Centro, 4 da CCDR Norte e 22 da APA. Na área de jurisdição da CCDR Algarve, como não existiam projetos industriais, os dois projetos selecionados corresponderam a ETAR, sendo a APA a Autoridade de AIA.</li> <li>- Auditorias: Apenas a CCDR N efetuou auditorias, tendo-se solicitado a consulta de 4 processos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Foram consultados todos os documentos relevantes emitidos pelas entidades em estudo, tais como relatórios, planos, guias, documentos, pareceres e recomendações técnicas, quando acessíveis ao público em sítios oficiais da internet ou disponibilizados no decorrer das sessões de trabalho.

### iii.3) Análise crítica de qualidade dos resultados

Considera-se que os fatores já apontados no capítulo 3 da Parte I contribuíram para a boa qualidade e validação dos resultados. A dimensão da amostra foi adequada face ao total da população. Nos casos em que tal não foi possível, como nos relatórios de fiscalização da CCDR Alentejo (por serem apenas os da sede e dos técnicos da carreira superior e que não incluem os relatórios das duas divisões sub-regionais) e da APA e CCDR LVT (baixo número de decisões administrativas de autocontrolo), a informação disponível foi conjugada com as respostas dos questionários e com a documentação consultada. Na

análise de autocontrolo foi manifesto o desconhecimento, em todas as CCDR, do total da população, neste caso os UA e as correspondentes instalações e fontes pontuais de emissão - pontos de descarga de poluentes atmosféricos para a atmosfera sujeitos a autocontrolo - abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 78/2004 (ressalvando-se o cadastro das fontes fixas conhecidas da CCDR Centro, ainda que incompleto), o que dificultou o apuramento de uma amostra representativa e do número total de decisões administrativas que deviam ser emitidas anualmente (um critério da dimensão universo).

Por limitações de tempo, não foi possível à autora inquirir os agentes da fiscalização na CCDR Centro, mas apenas o seu dirigente. Adicionalmente, os anteriores dirigentes da DSF das CCDR Alentejo e Norte já não se encontravam nestes serviços. Estas faltas foram colmatadas pela consulta dos relatórios de fiscalização/autos de notícia e inquirição dos dirigentes e colaboradores afetos ao licenciamento, análise de autocontrolo e assessoria jurídica, com os quais foram abordadas as questões referentes à fiscalização, na perspetiva da ligação com o seu trabalho.

O questionário individual (i.3) foi aplicado por sete respondentes. Pelo menos dois inquiridos referiram que este oferecia dificuldades no preenchimento, em dois pontos: i) na resposta diferenciada (e, por isso, duplicada) aos mesmos temas, para as categorias licenciamento e análise de autocontrolo e para a categoria fiscalização/inspeção, o que o tornou muito longo; ii) a tendência para dar a resposta “não dificulta nem facilita”, quando um determinado instrumento não estava implementado na prática, ao invés de se considerar que essa lacuna dificultava a implementação. Por exemplo, para C1 - Mecanismos de monitorização/avaliação da implementação da legislação, foi explicado que a resposta dada correspondeu a “não dificulta nem facilita” porque, como esses mecanismos são inexistentes (apesar de necessários), não podiam ser avaliados.

### 1.3. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

#### **INDICADORES EXTERNOS**

Conforme definido, consideram-se condições necessárias para que a implementação de um diploma legal seja bem-sucedida:

i) A produção de produtos alinhados com os resultados pretendidos, ou seja, com o cumprimento da legislação partindo do princípio que este é sinónimo de proteção ambiental, num contexto de atuação da



Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público; e ii) O uso eficiente de recursos.

A nível nacional, existem dados indicadores sobre o ponto de situação do cumprimento das metas nacionais, definidas no Decreto-Lei n.º 193/2003, de 22 de agosto<sup>73</sup>. Assim, a partir de 2010, não podem ser ultrapassados os seguintes limites anuais por poluente: dióxido de enxofre, SO<sub>2</sub> (160 quilotoneladas, kt), óxidos de azoto, expressos em NO<sub>2</sub> (250 kt), compostos orgânicos voláteis não metânicos, COVNM (180 kt) e amónia, NH<sub>3</sub> (90 kt). Por outro lado, o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (SIDS), que é um instrumento gerido pela APA, para dar resposta à necessidade de avaliação do progresso do país em matéria de sustentabilidade e de conexão desses dados com os principais níveis de decisão estratégica – políticas, planos e programas – de âmbito nacional, regional e sectorial e de melhoria da qualidade das respostas políticas dos decisores<sup>74</sup>. Os indicadores do SIDS em matéria de emissão de poluentes baseiam-se preferencialmente: nos resultados obtidos através do Inventário Nacional de Emissões de Poluentes Atmosférico (INERPA), que quantifica as respetivas emissões, para cada ano civil, de poluentes atmosféricos a nível nacional, com informação a nível de concelho, e, em matéria de qualidade de ar, na base QualAr.

Ao nível regional e local, a APA promoveu o desenvolvimento de uma base de dados estatística pela Universidade Nova, o QualAr, sobre a monitorização de qualidade do ar em Portugal. Esta aplicação visa centralizar e disponibilizar *online*<sup>75</sup>, informação ao público sobre os dados de qualidade do ar medidos em Portugal, cabendo às CCDR a responsabilidade pela gestão das redes de monitorização e dos respetivos dados. Os valores disponibilizados (validados em outubro do ano seguinte) reportam-se aos parâmetros medidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de setembro, que transpõe para a ordem jurídica interna as Diretivas n.º 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio, que inclui os poluentes dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão, ozono, chumbo, benzeno, monóxido de carbono, e n.º 2004/107/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro, referente ao arsénio, ao cádmio, ao mercúrio, ao níquel e aos hidrocarbonetos aromáticos policíclicos.

Adicionalmente, foi estabelecido um protocolo entre a Universidade de Aveiro e a APA para o desenvolvimento de um sistema de previsão da qualidade do ar para Portugal Continental, focalizado nos

---

<sup>73</sup> Este diploma resulta da transposição da Diretiva n.º 2001/81/EC, que estabelece tetos para as emissões. Deve, ainda, ser considerado o Protocolo de Gotemburgo à Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância da Comissão Económica para a Europa da ONU, que estabelece metas para as emissões atmosféricas, em 2010, para os mesmos poluentes.

<sup>74</sup> O SIDS é articulado com estruturas já existentes na Administração Pública para a execução de objetivos conexos, designadamente a monitorização da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), Estratégia de Lisboa, Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), entre outros, disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=503&sub3ref=513>, [consultado em 03.2011].

<sup>75</sup> Disponível em <http://www.qualar.org>

poluentes ozono troposférico e matéria particulada<sup>76</sup>. Estes dados são compilados (anualmente) e disponibilizados no sítio da internet da EIONET (*European Environment Information and Observation Network*), uma parceria da Agência Europeia do Ambiente e dos seus membros, entre os quais a APA, que apoia a recolha e organização de dados e o desenvolvimento e disseminação de informação sobre o ambiente na Europa<sup>77</sup>.

O estudo não incluiu os critérios utilizados na seleção das redes de monitorização, respetivos parâmetros e gestão de dados da qualidade do ar, propostos pelas CCDR e aprovados pela APA, nem a implementação de planos de qualidade do ar. Não obstante, questionou-se, quer as CCDR, quer a IGAOT, sobre a utilização dos dados de qualidade do ar no licenciamento e na fiscalização, uma condição da dimensão proporcionalidade.

É apresentado, no quadro 5-A, o ponto de situação da qualidade do ar em Portugal Continental, a nível regional e local, informação recolhida em abril de 2013. Consideram-se os poluentes abrangidos pelo conjunto de portarias que regulamentam o Decreto-Lei n.º 78/2004<sup>78</sup> e, ainda, o ozono troposférico (O<sub>3</sub>), um poluente secundário, cujos principais agentes percursores serão os óxidos de azoto (NO<sub>x</sub>) e os compostos orgânicos voláteis não metânicos (COVNM).

Quadro 5-A: Dados de qualidade do ar

Poluente/ Principais fontes de emissão	Tendências e cumprimento dos Valores de Emissão nos níveis nacional/regional e local
• Dióxido de enxofre (SO <sub>2</sub> ) / Indústria e produção de energia	<u>Nacional:</u> A tendência das emissões de SO <sub>2</sub> demonstra uma redução significativa (-74% entre 1990 e 2009), o que reflete a implementação de medidas com efeitos positivos, nomeadamente a introdução do gás natural e a instalação de novas centrais de produção de eletricidade de ciclo combinado a gás natural; de unidades de cogeração; de tecnologias de remoção de SO <sub>2</sub> no sector da produção de energia, em particular nas duas centrais de produção elétrica a carvão; a entrada em vigor de legislação sobre a qualidade dos combustíveis; mas também devido à deslocalização de produção para fora do território nacional. Em 2009, o nível de emissões, de 81,5 kt, apresentava-se 52% abaixo do limite estabelecido pelo teto nacional de emissão de SO <sub>2</sub> . Em 2010, foram emitidas 55 kt de SO <sub>2</sub> . <u>Regional e local:</u> Não se identificaram incumprimentos ao DL n.º 102/2010.
• Dióxido de azoto (NO <sub>2</sub> ) / transporte rodoviário (áreas urbanas), combustão industrial e produção de energia; fogos florestais	<u>Nacional:</u> A tendência nas emissões de NO <sub>2</sub> demonstra um crescimento significativo das emissões na década de 1990 (+25%). A partir de 2000, as emissões de NO <sub>2</sub> estabilizam, observando-se até uma tendência de decréscimo nos últimos quatro anos. Entre 1990 e 2009, a variação de NO <sub>2</sub> é de +1,5%. As emissões de NO <sub>2</sub> , no ano de 2009, num valor de 254,5 kt NO <sub>2</sub> , encontram-se 5% abaixo do teto nacional de emissão. Em 2010, foram emitidas 186 kt de NO <sub>x</sub> . <u>Regional e local:</u> Não se identificaram incumprimentos ao DL n.º 102/2010.

<sup>76</sup>Disponível em [http://www.dao.ua.pt/gemac/previsao\\_qar](http://www.dao.ua.pt/gemac/previsao_qar)

<sup>77</sup>Disponível em <http://www.eionet.europa.eu>

<sup>78</sup> Portaria (P) n.º 80/2006, de 23 de janeiro, que fixa os limiares mássicos máximos e mínimos de poluentes atmosféricos, P n.º 676/2009, de 23 de junho, que vem substituir a tabela n.º 3 do seu anexo e Declaração de Retificação (DR) n.º 63/2009, de 21 de agosto; P n.º 675/2009, de 23 de junho, que fixa os valores limite de emissão de aplicação geral (VLE gerais) e DR n.º 62/2009, de 21 de agosto; P n.º 677/2009, de 23 de junho, que fixa os VLE sectoriais das instalações de combustão.

Quadro 5-A (continuação): Dados de qualidade do ar

Poluente/ Principais fontes de emissão	Tendências e cumprimento dos Valores de Emissão nos níveis nacional/regional e local
<ul style="list-style-type: none"> <li>Compostos orgânicos voláteis não metânicos (COVNM)/ utilização de solventes, transportes rodoviários e processos industriais, como indústrias de produtos químicos e refinação de produtos petrolíferos</li> </ul>	<p><u>Nacional:</u> Verifica-se uma tendência decrescente nas emissões de COVNM (-41% entre 1990 e 2009), o que se deve, em grande parte, à evolução tecnológica dos veículos rodoviários e à utilização de tintas com menor teor de solventes. O valor de emissão em 2009 estima-se em 178,1 kt de COVNM, isto é, 1,1% abaixo do teto nacional de emissão.</p> <p><u>Regional e local:</u> Não se identificaram incumprimentos ao DL n.º 102/2010.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ozono troposférico (O<sub>3</sub>)</li> </ul> <p>Nota 1</p>	<p><u>Nacional:</u> Confirma-se a tendência da última década, com os valores das concentrações obtidas em 2011, na manutenção dos níveis de ozono acima do objetivo de longo prazo estabelecido pelo DL n.º 102/2010.</p> <p><u>Regional e local:</u> Confirma-se a tendência da última década, no que se refere aos valores das concentrações acima dos objetivos estabelecidos pelo DL n.º 102/2010, registando-se a excedência em pelo menos um ano, entre 2007 e 2011, de mais do que 25 dias, do valor de 120 µg/m<sup>3</sup> nas aglomerações de Braga, Vale do Ave, Vale do Sousa, Aveiro/Ílhavo, Área Metropolitana de Lisboa Norte e Setúbal e nas zonas Norte Litoral, Norte Interior, de Influência de Estarreja, Centro Litoral, Centro Interior, Vale do Tejo e Oeste, Península Setúbal/ Alcácer do Sal.</p> <p>Nota 1: Ozono troposférico, Objetivo Longo Prazo é o valor máximo diário das médias de oito horas dos valores medidos durante o ano (120 µg/m<sup>3</sup>) e o Valor-Alvo é o valor máximo diário das médias de oito horas, a não exceder a concentração de 120 µg/m<sup>3</sup>, mais de 25 dias por ano civil (prazo de cumprimento, ano de 2010).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Partículas em suspensão com diâmetro inferior a 10 µm (PM10); indústria (36%), pequenas fontes de combustão e dos transportes rodo/ferroviários. Nota 2</li> </ul>	<p><u>Nacional:</u> Em 2009, o valor limite anual, obtido pela média dos valores medidos durante o ano, de 40 µg/m<sup>3</sup> não foi excedido em nenhuma zona ou aglomeração.</p> <p><u>Regional/local:</u> Confirma-se, a tendência da última década, em 2011, com a manutenção dos níveis de PM10 acima dos objetivos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 102/2010, apesar de se registar uma melhoria gradual. Ocorreu a excedência do Valor limite diário, em 2009: mais de 35 vezes por ano na área Metropolitana de Lisboa Norte e Sul, Porto Litoral, Braga, Aveiro/Ílhavo; mais de 19 vezes por ano e menos de 35, em Setúbal, Coimbra, Vale do Ave, Zona de Influência de Estarreja. As elevadas concentrações nos concelhos de Constância, Seixal e Figueira da Foz foram imputadas à indústria, na Amadora, Lisboa e Porto, a pequenas fontes fixas de combustão e aos transportes rodo/ferroviários e aos aeroportos em Lisboa e Porto.</p> <p>Nota 2: Partículas, PM10, Valor Limite Diário - nível de partículas em suspensão com um diâmetro inferior a 10 µm (partículas inaláveis) e cujo valor de 50 µg/m<sup>3</sup> não pode ser excedido mais do que 35 vezes no ano.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Partículas em suspensão com diâmetro inferior a 2,5 µm (PM 2,5)</li> <li>Benzeno</li> <li>Monóxido de carbono (CO)</li> </ul>	<p><u>Nacional:</u> Não aplicável.</p> <p><u>Regional e local:</u> Não foram identificados incumprimentos ao DL n.º 102/2010.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Amoníaco (NH<sub>3</sub>)/ atividade pecuária e agricultura (83%), atividade industrial</li> </ul>	<p><u>Nacional:</u> Verifica-se uma tendência decrescente nas emissões de NH<sub>3</sub> (-2,7% entre 1990 e 2009). O valor de emissão estima-se em 49,7 kt em 2009, 44,8% abaixo do teto nacional. Em 2010, foram emitidas 49 kt de NH<sub>3</sub>.</p> <p><u>Regional e local:</u> Identificados focos com elevada emissão de NH<sub>3</sub> associados à atividade industrial (por exemplo, Barreiro e Estarreja).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Metais Tipo I, II e III (Chumbo (Pb), incineração de resíduos (83%), combustão industrial (4%) e transportes rodo/ferroviários (4%); Cádmio (Cd), fontes pontuais (80%); Mercúrio (Hg), atividade industrial (62%). Nota 3</li> </ul>	<p><u>Nacional:</u> Não aplicável.</p> <p><u>Regional e local:</u> Não se identificaram incumprimentos ao DL n.º 102/2010.</p> <p>Nota 3: Tipo 1: cádmio (Cd), mercúrio (Hg), tálio (Tl); Tipo 2: Arsénio (As), níquel (Ni), selénio (Se), telúrio (Te); Tipo 3: platina (Pt), vanádio (V), chumbo (Pb), crómio (Cr), cobre (Cu), antimónio (Sb), estanho (Sn), manganésio (Mn), paládio (Pd), zinco (Zn).</p>

Fonte: Elaboração própria por recurso às seguintes fontes: QualAr, SIDS de 2010, Estatísticas do Ambiente de 2011 (INE, 2012), Relatório de Ambiente de 2012 (APA) e dados facultados na apresentação pública deste relatório (Disponível em [http://sniamb.apambiente.pt/docs/REA/seminario\\_rea.pdf](http://sniamb.apambiente.pt/docs/REA/seminario_rea.pdf), [consultado em 03.2013]) e Relatório do INERPA de 2009 (disponível em [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/DPAAC/INERPA/Emissoes%20Concelho%2020111109.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/DPAAC/INERPA/Emissoes%20Concelho%2020111109.pdf), Emissões de Poluentes Atmosféricos por Concelho 2009: Gases acidificantes e eutrofizantes, precursores de ozono, partículas, metais pesados e gases com efeito de estufa, APA, Novembro de 2011, [consultado em 03.2013]).

A má qualidade do ar foi, em primeira linha, imputada ao tráfego, em particular o rodoviário, mas também, em alguns locais, a determinado sector industrial. A análise em maior detalhe das causas das excedências reportadas no quadro 5-A, conforme questionário e análise de documentos nas sessões de trabalho, resumidas no quadro 17-A, assinalaram lacunas de informação que infirmam a relação das emissões de poluentes para a atmosfera de determinadas fontes pontuais e difusas de utilizadores do ambiente (UA) ou grupos de UA, com os dados nacionais, regionais ou locais de qualidade do ar. A CCDR Centro será uma exceção, uma vez que o inventário regional determinou a contribuição da emissão de partículas de determinadas atividades económicas para a excedência dos valores limite estipulados para o parâmetro PM10, conforme se descreverá adiante.

Assim, não existe informação concreta que permita associar à má qualidade do ar (mesmo que indiretamente) ao (in)cumprimento da legislação ambiental ou com o desempenho ambiental de determinados UA, em particular do Decreto-Lei n.º 78/2004, nas emissões de poluentes para a atmosfera por fontes pontuais<sup>79</sup> e difusas<sup>80</sup>.

Obviamente que esta relação estará interligada com outros fatores, não analisados neste estudo, como a poluição atmosférica<sup>81</sup> causada por fontes não abrangidas pelo diploma, em particular o tráfego rodoviário ou fontes naturais (fogos florestais, movimentos de poeiras provenientes de África); os fatores orográficos e meteorológicos, que condicionam a dispersão de poluentes e a formação de poluentes secundários, como o ozono troposférico; as alterações climáticas; o crescimento de certas atividades económicas, com o consumo e produção de calor e energia associados a combustíveis como o carvão, gasóleo, fuelóleo, coque de petróleo, gases de petróleo liquefeito e gás natural); e com as medidas, patentes em políticas públicas de génese europeia, que visam a redução da emissão de poluentes na sua origem, por redução das suas características de perigosidade e quantidades nas matérias-primas e subsidiárias e combustíveis. Numa outra dimensão, teremos os fatores sociais, que condicionam o cumprimento (voluntário) da legislação ambiental.

Quanto aos indicadores específicos, aplicados pela APA, pelas cinco CCDR ou pela IGAOT, que evidenciem a relação entre o seu desempenho e a efetiva implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004, no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/implementação, cingem-se aos aplicados por via do

---

<sup>79</sup> “Fonte pontual é o ponto de origem de uma emissão efetuada de forma confinada através de uma chaminé, que consiste no órgão de direcionamento ou controlo da exaustão dos efluentes gasosos, através do qual se faz a sua descarga para a atmosfera” (DL n.º 78/2004, artigo 4º).

<sup>80</sup> “Emissão difusa é a emissão que não é feita através de uma chaminé, incluindo as fugas e as emissões não confinadas para o ambiente exterior, através de janelas, portas e aberturas afins, bem como de válvulas e empanques (DL n.º 78/2004, artigo 4º).

<sup>81</sup> Poluição é “a introdução, directa ou indirecta, em resultado da actividade humana, de substâncias ou de calor no ar, na água ou no solo que possa ser prejudicial para a saúde humana ou para a qualidade dos ecossistemas aquáticos ou dos ecossistemas terrestres daqueles directamente dependentes, que dê origem a prejuízos para bens materiais ou que prejudique ou interfira com o valor paisagístico ou recreativo ou com outras utilizações legítimas do ambiente” (Lei da Água, artigo 4º).

Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)<sup>82</sup>. No quadro 6-A destacam-se exemplos dos objetivos estratégicos e correspondentes objetivos operacionais de 2010 e 2011 dos QUAR das cinco CCDR, da APA e da IGAOT.

Quadro 6-A: Exemplos do QUAR das CCDR, APA e IGAOT, de 2010 e 2011

Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais	Entidades
Eficácia	- Execução do plano de fiscalização anual. - Realizar x% de inspeções a determinado sector ou aumentar em x% o número de inspeções a um determinado sector. Realização de Auditorias/visitas de Pós-Avaliação a projetos sujeitos a AIA, em procedimentos que tenham sido coordenados pela CCDR-N. - Número de instrumentos legislativos.	CCDR Alentejo IGAOT  CCDR Norte  APA
Eficiência	- Contribuir para a atuação concertada dos Serviços da Administração Pública, através da realização de reuniões e ações de formação. - Sistema de gestão dos processos de contraordenação, em articulação com as ações de fiscalização, através do número de processos de contraordenação, referentes aos anos 2006-2010, encerrados.	CCDR Centro  CCDR Algarve
Qualidade	- Garantir a melhoria da qualidade do ar da Região, através de cumprimento de prazo para a elaboração da proposta preliminar do programa de execução do plano de qualidade do ar, da data limite para a elaboração do inventário regional de emissões atmosféricas para 2010 e de um número máximo, em dias, na análise dos relatórios de caracterização das emissões gasosas. - Garantir que, até ao ano 2013, todos os trabalhadores em funções públicas tenham acesso a formação adequada, através da elaboração de diagnóstico. Promover a apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados, por aplicação de inquéritos.	CCDR Centro  CCDR Algarve  CCDR LVT

Fonte: Elaboração própria com recurso a dados extraídos dos QUAR das CCDR, da APA e da IGAOT.

Porém, estes objetivos operacionais (e as metas associadas) representam apenas uma parcela da atividade destas entidades da Administração Pública (AP). Não é perceptível a relação entre o alcance destas metas e o aumento do cumprimento da legislação, no caso particular do Decreto-Lei n.º 78/2004, por parte dos seus destinatários, os UA, ou a contribuição para a melhoria da qualidade do ar, que constituem a verdadeira missão dos organismos. Para o ilustrar, devem ser colocadas as seguintes perguntas: em que medida os instrumentos legislativos desenvolvidos pela APA, ou as reuniões e ações de formação, beneficiaram o processo da implementação? Que critérios técnicos, ambientais e jurídicos nortearam as decisões administrativas de licenciamento das CCDR? Como foram selecionados os UA inspecionados pela IGAOT? Foram corrigidos os incumprimentos detetados nessas ações? O QUAR não responde a estas interrogações, pelo que não se considera válido como instrumento de avaliação.

<sup>82</sup> Conforme previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, a avaliação de desempenho de cada serviço (SIADAP 1) assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR). O SIADAP integra os seguintes subsistemas: a) Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública, SIADAP 1; b) Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, SIADAP 2; c) Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.

Em junho de 2012, e tendo como objetivo “o aprofundamento de modelos de planeamento estratégico que também possam impulsionar mudanças e melhorias significativas nos produtos e processos das entidades alvo da atuação da inspeção e conseqüentemente dos seus resultados”, foi constituído, na IGAMAOT, um grupo de trabalho com a incumbência de “(...) propor um sistema de indicadores de desempenho e as condições para a sua implementação que vise a identificação de boas práticas e disfunções na atuação e desempenho dos organismos e entidades públicas integrados no MAMAOT, alvo de atuação da inspeção (...)”<sup>83</sup>. O grupo foi constituído após o início das sessões deste trabalho, não existindo, à data, resultados. As razões que levaram a IGAMAOT a empreender esta tarefa prendem-se com as suas atribuições: “Realizar, com carácter sistemático, auditorias, inspeções e outras acções de controlo à actividade prosseguida pelos organismos, serviços e entidades dependentes ou tutelados pelo MAMAOT”<sup>84</sup>, que constavam igualmente da sua anterior legislação orgânica<sup>85</sup>. Nas sessões de trabalho solicitaram-se, ainda, à IGAOT, informações sobre o âmbito e os principais resultados das ações de 2010 e 2011, que dessem seguimento a essas atribuições, quando incidissem nos procedimentos e práticas administrativas de verificação do cumprimento da legislação ambiental, tendo sido relatado a ocorrência de ações em 2010, mas sobre as quais não foi possível conhecer informações adicionais.

## INDICADORES COMPÓSITOS

A informação prestada por aplicação dos questionários específicos (1.2, i.2) e recolha de dados e documentos nas cinco CCDR, na APA e na IGAOT, foi comparada com os critérios dos quadros de indicadores agregados de cada indicador composto. Os indicadores agregados foram pontuados com: “0” – critério raramente aplicado; “0.5”- critério aplicado pontualmente; ou “1”- critério aplicado sistematicamente. Deste exercício resultou a atribuição de uma determinada pontuação, dados compilados no Anexo A e detalhados nos Anexos D, E, G e H. A súmula dos resultados de cada um dos cinco indicadores compostos (sobreposição, interface, qualidade, universo e proporcionalidade), em cada uma das três categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção), apresenta-se, respetivamente, nos gráficos 1-A, 2-A e 3-A. A pontuação aproximada de cada um dos indicadores compostos (que pode variar entre 0,00 e 1,00) obtém-se através da interseção da linha correspondente com o polígono associado a cada uma das categorias, identificado com cores específicas.

---

<sup>83</sup> Conforme Despacho Interno de 19 de junho de 2012. Note-se que, à data, esta inspeção-geral pertencia ao Ministério do Ambiente, Agricultura, Mar e Ordenamento do Território (MAMAOT).

<sup>84</sup> Conforme artigo 2º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro.

<sup>85</sup> Conforme n.º 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 276-B/2007, de 31 de julho: “a) Realizar inspeções, inquéritos, sindicâncias e averiguações sumárias a quaisquer órgãos, serviços, organismos e empresas da área de actuação do MAOTDR, por forma a garantir o cumprimento das leis, regulamentos, contratos, diretivas e instruções ministeriais.”

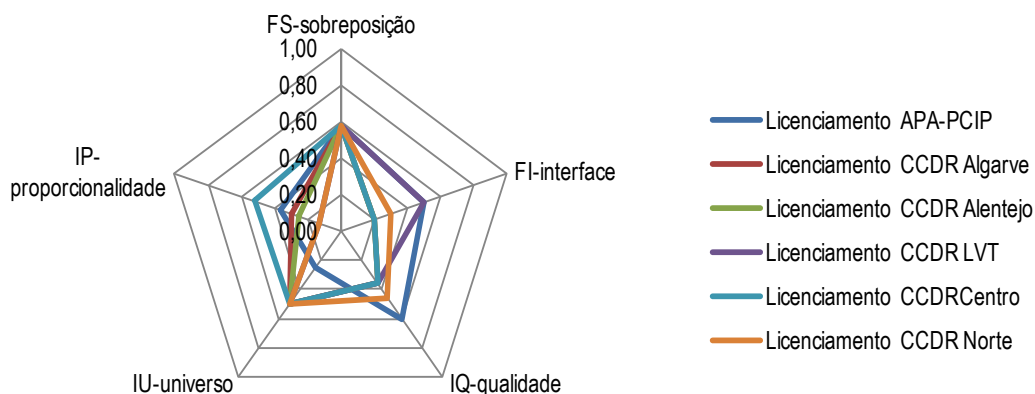


Gráfico 1- A: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Licenciamento  
 Fonte: Elaboração própria.

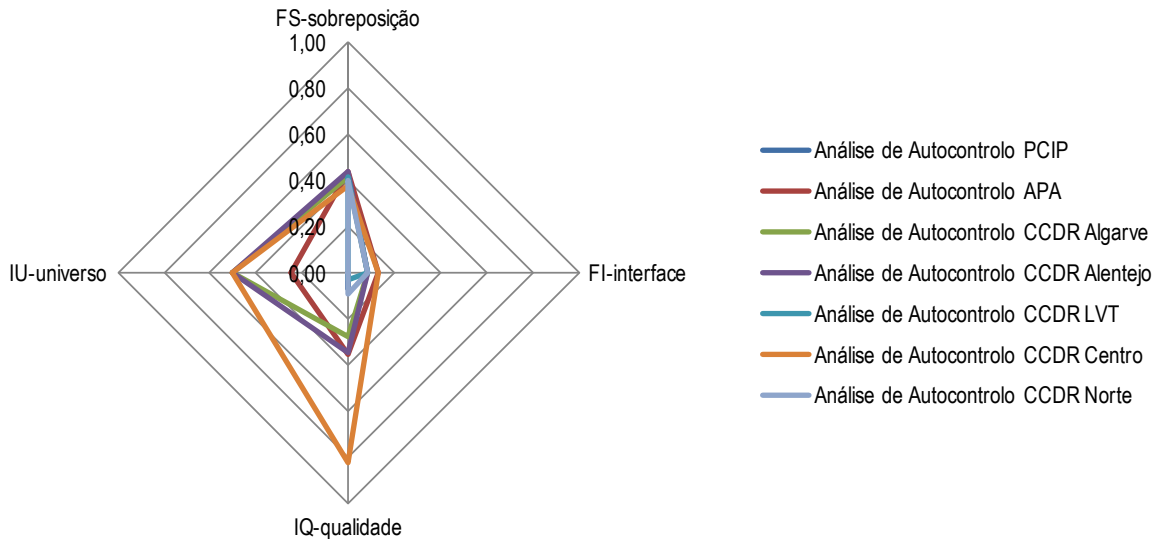


Gráfico 2-A: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Análise de Autocontrolo.  
 Nota: O indicador compósito proporcionalidade não é aplicável na análise de autocontrolo.  
 Fonte: Elaboração própria.

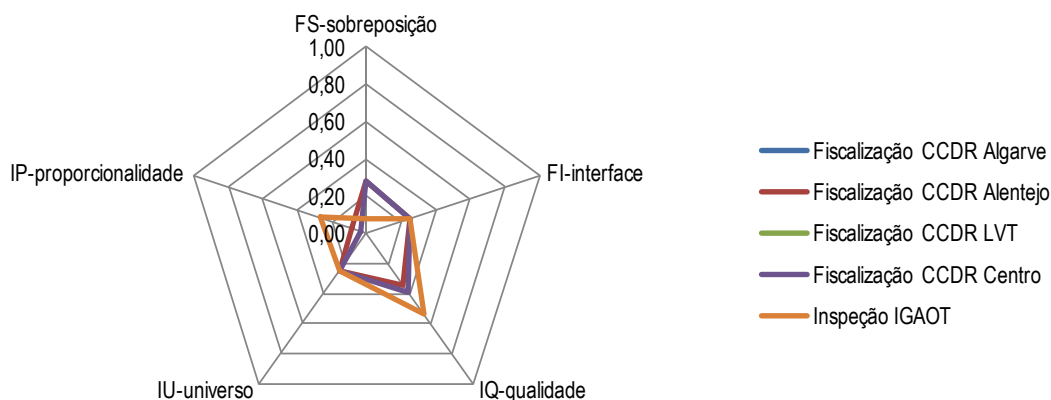


Gráfico 3-A: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Fiscalização/Inspeção

Nota: A CCDR Norte não efetua fiscalizações, razão pela qual não surge neste gráfico.

As dimensões das subcategorias informação e subinformação obtiveram o valor de 0 (zero) nas CCDR Algarve e LVT, uma vez que não foi realizada qualquer ação que incluisse a verificação do cumprimento do Decreto-Lei n.º 78/2004.

Fonte: Elaboração própria.

Os gráficos 1-A, 2-A e 3-A não evidenciam sucesso na implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004 no que diz respeito à prevenção e controlo da emissão de poluentes para a atmosfera, por fontes pontuais e difusas, uma vez que no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção as pontuações de cada indicador compósito são sempre inferiores a 0,76 – limite a partir do qual se convencionou uma implementação bem-sucedida - variando entre 0,13 e 0,61 no licenciamento, entre 0,0 e 0,50 na análise de autocontrolo e entre 0,03 e 0,54 na fiscalização e inspeção. A análise de autocontrolo, na CCDR Centro, foi uma exceção, com uma pontuação de 0,82 na dimensão qualidade. No conjunto, não se pode considerar que ocorra a produção de produtos de alta qualidade que estejam alinhados com o resultado pretendido, a proteção do ambiente e a utilização eficiente de recursos.

Como elemento adicional apresenta-se, na figura 4-A, os resultados dos sete questionários individuais recolhidos (1.2, i.3), não integralmente concordantes com os gráficos anteriores. Destaca-se a pontuação positiva da proporcionalidade no licenciamento e análise de controlo, reconhecendo-se como facilitadores o “Conhecimento dos diferentes sectores e destinatários sujeitos a regulação” e os “Instrumentos de apoio à implementação” no licenciamento/análise de autocontrolo e a “Focalização da atuação das entidades nos destinatários sujeitos a regulação com maiores impactes ambientais”, esta última também na fiscalização/inspeção. São claramente identificados como obstáculos a “Repartição de responsabilidades” e a “Coordenação de atividades” no licenciamento e análise de autocontrolo e na fiscalização/inspeção e entre as respetivas entidades e os “Mecanismos de monitorização” e o “Conteúdo dos diplomas”, estes



dois últimos apenas na fiscalização/inspeção. As restantes pontuações oscilam entre assinalar o mesmo fator como obstáculo e facilitador.

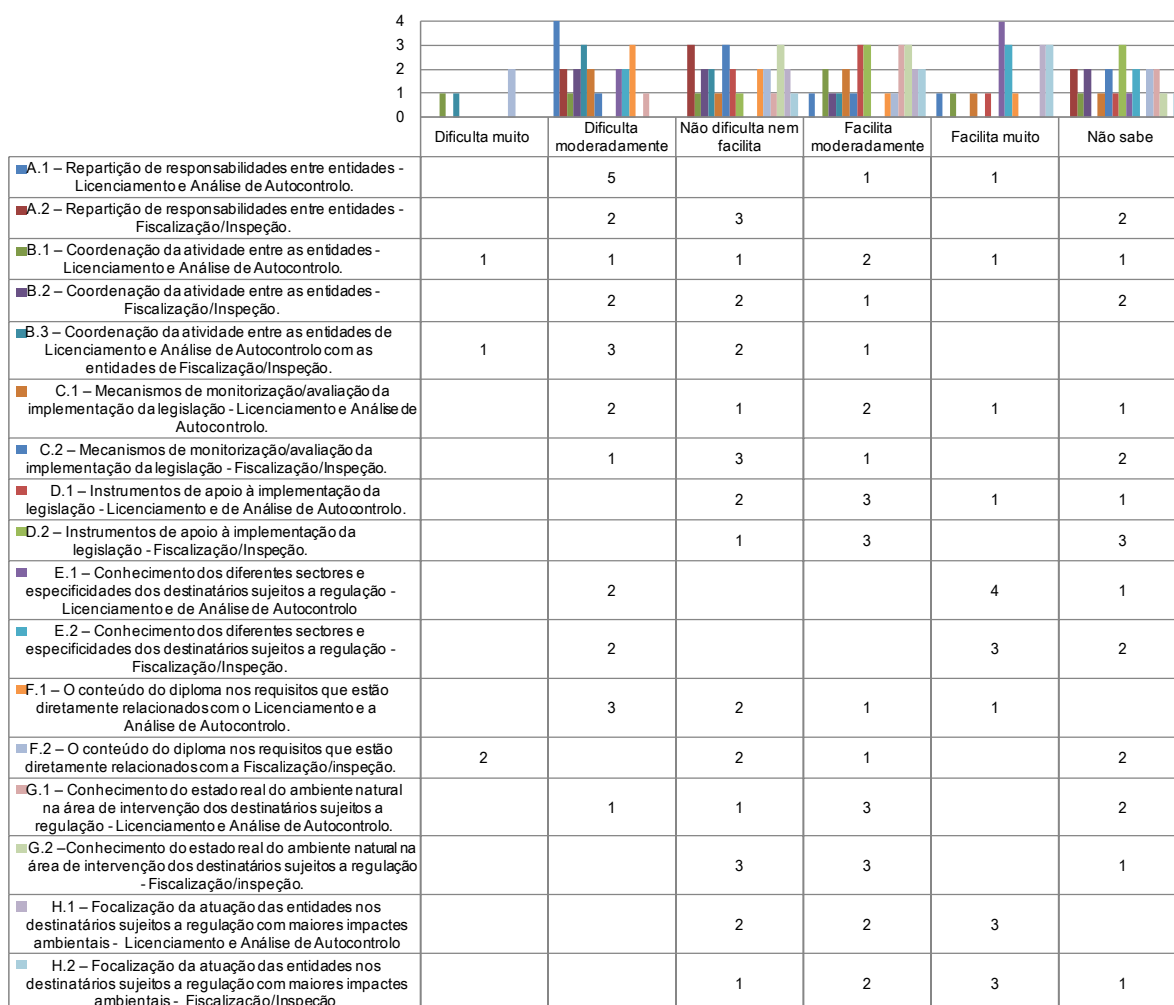


Gráfico 4-A: Resultados do questionário individual  
 Fonte: Elaboração própria

## CAPÍTULO 2-DISSCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS ATRAVÉS DE INDICADORES COMPÓSITOS

Pretende-se avaliar, neste capítulo, se a metodologia desenvolvida promove a identificação das causas da pontuação atribuída, que possibilitará a compreensão e a interpretação dos fenómenos, equacionando possíveis explicações alternativas. A análise será dividida em fatores identificados como obstáculos (2.1) e como facilitadores (2.2), sumariados no quadro 7-A.

Quadro 7-A: Sumário dos obstáculos e facilitadores detetados

### **Obstáculos:**

1. A existência de elevado número de entidades reguladoras sem uma estratégia individual clara e sem uma estratégia conjunta, visível, dinâmica e operacionalizada;
2. A carência de mecanismos que assegurem a coerência e harmonização de diretrizes;
3. A carência de troca de informação entre as entidades competentes pelo licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção;
4. A formulação pouco clara e rigorosa dos diplomas aliada à falta de instrumentos de regulação:
  - 4.1 A ausência do licenciamento e os impactes na prevenção;
  - 4.2. A ligação entre o DL n.º 78/2004 e os diplomas que regem as atividades principais dos UA;
  - 4.3. A ligação entre o DL n.º 78/2004 e os diplomas conexos na análise de autocontrolo;
  - 4.4. As omissões na qualidade e universo na análise de autocontrolo;
  - 4.5. A ligação entre o DL n.º 78/2004 e os diplomas conexos na definição de alterações e no âmbito de aplicação;
  - 4.6. A relação entre o nível nacional e regional e o seu impacte na proporcionalidade;
  - 4.7. A relação entre o nível nacional e regional e os incumprimentos/tolerâncias/situações potenciais de emergência;
  - 4.8. A excedência de valores limite de emissão e o incumprimento legal;
  - 4.9. A representatividade da amostra pontual e a acreditação;
  - 4.10. A elaboração do relatório de autocontrolo segundo o anexo II;
  - 4.11. Os parâmetros e VLE relevantes;
  - 4.12. As emissões difusas;
  - 4.13. Os VEA e a BREF ECM.

### **Facilitadores:**

1. O diploma PCIP, o diploma GIC e a limitação do teor de enxofre nos combustíveis;
2. As estações de medição da qualidade do ar e o QualAr;
3. O inventário nacional, os inventários regionais e os Planos de Melhoria da Qualidade do Ar;
4. Os sistemas de informação e o acesso à informação;
5. Cooperação entre a APA, as CCDR, a IGAOT e o SEPNA;
6. O regime trienal, fontes múltiplas, sazonalidade, e a isenção de monitorização;
7. A representatividade da amostra e a acreditação;
8. O início de uma ação mais efetiva na correção dos incumprimentos reiterados.

---

Fonte: Elaboração própria

## 2.1 OBSTÁCULOS

Ao explicar os resultados apresentados no primeiro capítulo, em 1.3, e recorrendo à informação coligida no Anexo A, surgiram como obstáculos na implementação os fatores:

### OBSTÁCULOS - 1

#### **A EXISTÊNCIA DE ELEVADO NÚMERO DE ENTIDADES REGULADORAS SEM UMA ESTRATÉGIA INDIVIDUAL CLARA E SEM UMA ESTRATÉGIA CONJUNTA, VISÍVEL, DINÂMICA E OPERACIONALIZADA**

As baixas pontuações atribuídas às dimensões sobreposição, interface, qualidade, proporcionalidade e universo nas categorias licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção são o reflexo da inexistência de uma estratégia de regulação, individual e conjunta, que oriente e una o trabalho desenvolvido pelas diversas entidades que detêm competências na implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril, e diplomas conexos. Em particular, entre as entidades responsáveis pelo licenciamento e/ou análise de autocontrolo, saliente-se a Direção de Serviços do Ambiente (DSA) das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR-DSA) e a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), e respetivo Departamento de Alterações Climáticas e Gestão do Ar e Ruído (DACAR) e as Entidades Coordenadoras de Licenciamento (ECL) das atividades principais dos utilizadores do ambiente (UA), nas quais se inclui o Departamento de Operações de Gestão de Resíduos (DOGR) da APA.

Esta constatação é extensível ao Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental (DALA) e ao Gabinete de Avaliação de Impacte Ambiental (GAIA), ambos da APA, bem como às entidades com competência em matéria de fiscalização e inspeção, às Direções de Serviços de Fiscalização (DSF) das CCDR Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve e aos Serviços de Inspeção Ambiental A, B e C da Inspeção Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT) em conjunto com as entidades, também responsáveis pela fiscalização, o Serviço de Proteção da Natureza (SEPNA) da Guarda Nacional Republicana (GNR) e a Polícia de Segurança Pública (PSP), através da sua Brigada de Proteção Ambiental (BriPA). Aferiu-se, igualmente, a sua descoordenação no tratamento dado a reclamações. Os questionários individuais comprovam o diagnóstico de falta de coordenação entre as entidades com atribuições de licenciamento/análise de autocontrolo e de fiscalização/inspeção.

A necessidade imperativa de alteração destas circunstâncias é ditada pela obrigação de conhecer e controlar, com proporção, eficácia e eficiência, as emissões de poluentes para a atmosfera, por fontes pontuais e difusas, em várias zonas do país, pelo menos nos parâmetros partículas (PM10) e nos

percursores do ozono troposférico (O<sub>3</sub>), dois poluentes que excedem os valores limite determinados pela política pública de proteção do ar, tal como é constatado no quadro 5-A.

Um relatório da Agência Europeia do Ambiente, de 2013, apresenta uma estimativa dos custos da poluição do ar, que inclui apenas alguns dados contabilizáveis, como a perda de produtividade e os custos de saúde, imputáveis aos poluentes ozono troposférico (O<sub>3</sub>), partículas de diâmetro inferior a 10 µm (PM10), mas também às partículas de diâmetro menor (PM2,5), no ar ambiente. Das cerca de dez mil (10 000) instalações industriais da Europa que reportam os poluentes que emitem, no âmbito do regulamento Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR), estimou-se que os custos da poluição do ar foram, em 2009, de 102 a 169 biliões de euros. Apurou-se, ainda, que apenas 191 dessas instalações foram responsáveis por metade dos custos totais. Esta situação, transversal a muitos países europeus, comprova os elevados prejuízos da poluição do ar para a saúde humana, comprovadamente mais graves na saúde infantil, para o ambiente, mas também para a economia (AEA, 2013).

Entre 2005 e 2010, a Provedoria de Justiça<sup>86</sup> acompanhou a implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004 a nível nacional, analisando, junto das entidades da Administração Pública (AP) e do Governo, a sua atividade neste âmbito, e em detalhe no sector da torrefacção do café, na sequência de uma participação de uma empresa que alegou ser “prejudicada ao arcar com os pesados custos das acções de monitorização inerentes ao cumprimento dos deveres legais em matéria de autocontrolo das emissões poluentes, ao passo que as empresas concorrentes se eximiriam ao controlo legal e aos inerentes encargos financeiros, sem que viessem a sofrer a aplicação das medidas sancionatórias adequadas. A generalidade da concorrência não é fiscalizada com regularidade, escasseiam as monitorizações e os seus resultados só episodicamente são transmitidos às autoridades, sem que estas, por seu turno, adoptem providências.”

O Provedor de Justiça deu procedência a esta reclamação, lançando um apelo à implementação da legislação de proteção da qualidade do ar como garante de justiça (ambiental): “Resta ao Governo tornar mais eficaz a implementação da legislação produzida, incluindo no que respeita à torrefacção e comercialização de cafés. De igual modo, cumprirá à Comissão Parlamentar de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território acompanhar e fiscalizar, procedendo a audições dos Ministérios implicados se for caso disso e a proactividade do Governo nesta área ambiental. (...) 16/9/2010”<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Segundo a Constituição da República Portuguesa: “ Artigo 23.º, Provedor de Justiça, 1. Os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. 2. A actividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis. 3. O Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar. 4. Os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça na realização da sua missão.”

<sup>87</sup> Informação disponível em <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/CafeParecer.pdf>, [consultada em 06.2012].

## OBSTÁCULOS - 2

### A CARÊNCIA DE MECANISMOS QUE ASSEGUREM A COERÊNCIA E HARMONIZAÇÃO DE DIRETRIZES

Os documentos orientadores na implementação deste diploma são praticamente inexistentes. Apenas se identificou um documento, emitido pela APA, de carácter genérico, disponível no sítio da internet desta entidade, intitulado “Directrizes Regime de monitorização DL 78/2004, de 3 de Abril” (2008)<sup>88</sup>. Em janeiro de 2013, foi divulgado, no mesmo sítio da internet, um segundo documento, intitulado “Nota Técnica para a atividade de manutenção e reparação de veículos” (APA, 2013). Esta ausência de orientações não teria consequências se as disposições legislativas tivessem um entendimento inequívoco, quer para a AP, quer para os utilizadores do ambiente (UA). Contudo, a realidade contraria essa hipótese.

A interface e a sobreposição apresentaram pontuações baixas. No decorrer das sessões de trabalho, e em resposta às questões específicas referentes à “utilização de mecanismos que permitam uma efetiva troca bilateral de informação e que assegurem a coerência e harmonização e divulgação de documentos escritos que tenham relevância na tomada de decisões administrativas”, relataram-se reuniões pontuais entre as cinco CCDR-DSA e, em alguns casos, com a APA-DACAR, mas que não envolveram a APA-DALA ou DOGR ou GAIA, a IGAOT, as DSF das cinco CCDR ou o SEPNA e a BriPA. Confirmou-se a realização de duas reuniões em 2008 (19.03 e 04.04) e de duas ações de formação em 2009 (12 e 13.02), estas últimas na CCDR LVT, com apresentações dessa entidade e das CCDR Algarve e Alentejo. Mais recentemente, em 09.02.2011, a CCDR Centro promoveu um dia de formação, aberto ao público, disponibilizando, no seu sítio da internet, todas as apresentações<sup>89</sup>. Nestas reuniões, discutiu-se o conteúdo do Decreto-Lei n.º 78/2004 e respetiva regulamentação, bem como as diferentes interpretações e abordagens na sua implementação. Destes encontros, não resultaram quaisquer documentos que suportassem e legitimassem os critérios aplicados na tomada de decisão administrativa por parte destas entidades da AP e com efeitos diretos sobre os UA, mas apenas memorandos individuais do entendimento extraído por cada um do(s) representante(s) das CCDR presentes. A omissão na elaboração de orientações e procedimentos escritos carregou incerteza ao significado de “cumprimento da legislação”, determinando, em larga medida, baixas pontuações na dimensão qualidade.

---

<sup>88</sup>Disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=82&sub2ref=314>, [consultado em 10.2012]. Estava disponível um segundo documento “Directrizes relativas à descarga de poluentes na atmosfera”, mas que se reporta às características construtivas das chaminés, matéria que não é analisada neste estudo.

<sup>89</sup>As apresentações do Workshop subordinado ao tema “As obrigações decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril”, estão disponíveis em [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=777%3Aworkshop-qobrigacoes-decorrentes-da-obrigacao-da-aplicacao-do-decreto-lei-no-782004-de-3-de-abrilq&catid=277%3Aemissoes-gasosas&Itemid=184&lang=pt](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=777%3Aworkshop-qobrigacoes-decorrentes-da-obrigacao-da-aplicacao-do-decreto-lei-no-782004-de-3-de-abrilq&catid=277%3Aemissoes-gasosas&Itemid=184&lang=pt), [consultado em 06.2013]

A APA-DACAR e as cinco CCDR-DSA reúnem-se com frequência para discutir os assuntos relacionados com a gestão das redes e os resultados da qualidade do ar ambiente, seguindo as prescrições do Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de setembro. Ocorreram, ainda, outras reuniões periódicas, entre 2009 e 2011, na senda da preparação das portarias que irão revogar os anexos sectoriais da Portaria 286/93, de 12 de março<sup>90</sup>, com a participação da IGAOT e de associações industriais. Porém, estes fóruns não visaram a análise da implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004.

Explicar-se-ão, ao longo deste estudo de caso, as diferentes interpretações e as consequências, visíveis, da carência de procedimentos e orientações em temas cujos tópicos estão apresentados no quadro 8-A.

Quadro 8-A: Principais temas controversos na implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004

- Identificação dos poluentes a monitorizar em função do combustível ou de tipologia de fonte pontual;
- Caudal mássico "consistentemente inferior" que determina a monitorização em regime trienal;
- Obrigatoriedade de recorrer a laboratório acreditado para se conceder isenção de monitorização ou regime trienal;
- Instauração de processo de contraordenação por incumprimento, numa única monitorização pontual, de um valor limite de emissão (VLE);
- Reporte dos resultados do autocontrolo, de acordo com o estipulado no Anexo II;
- Critério para aceitação, como tecnicamente inviável, do aumento da velocidade de saída dos gases numa chaminé;
- Métodos de ensaio admissíveis no autocontrolo;
- Normas aplicáveis na definição da localização e número das tomas de amostragem das chaminés;
- Critérios que determinem ser técnica e economicamente viável a aplicação de medidas especiais para minimização das emissões difusas;
  - Abrangência de instalações que emitem poluentes para a atmosfera por fontes pontuais ou difusas mas que não se enquadram no âmbito de aplicação nem nas exclusões definidas no seu artigo 3º, por exemplo, associadas a estabelecimentos agropecuários, estações de tratamento de águas residuais ou operações de gestão de resíduos;
  - Abrangência pela Portaria n.º 675/2009, de 23 de junho, dos VLE a aplicar a instalações de combustão que não se enquadrem nas tipologias definidas na Portaria n.º 677/2009, de 23 de junho e a própria aferição dessas tipologias e diferentes características que determinam diferentes VLE.

Fonte: Elaboração própria.

<sup>90</sup> Portaria que se mantém em vigor no que concerne aos VLE estipulados no seu anexo VI para alguns sectores, sempre que não tenha ocorrido a publicação de legislação que os revogou (por exemplo, incineração e grandes instalações de combustão) ou aos estabelecimentos desse sector que não detenham Licença Ambiental. Em agosto de 2013, as portarias ainda não haviam sido publicadas.

### OBSTÁCULOS - 3

#### A CARÊNCIA DE TROCA DE INFORMAÇÃO ENTRE AS ENTIDADES COMPETENTES PELO LICENCIAMENTO, ANÁLISE DE AUTOCONTROLO E FISCALIZAÇÃO/INSPEÇÃO

A análise das dimensões interface e sobreposição demonstrou a generalizada falta de acesso a informação sobre as decisões administrativas emitidas pelas diferentes entidades, entre si, não obstante esta informação ser prestada caso seja solicitada. Nos parágrafos seguintes detalham-se os factos apurados. Os resultados dos questionários individuais não são claros no que diz respeito à coordenação do trabalho no interior do grupo de entidades responsáveis pelo licenciamento/análise de autocontrolo e pela fiscalização/inspeção, mas reconhecem que a ausência de colaboração entre estes dois grupos funciona como um obstáculo.

As CCDR não disponibilizam as decisões administrativas de licenciamento à APA-DACAR, à IGAOT e ao SEPNA e à BriPA, pelo que estas entidades apenas são conhecedoras da informação que está disponível ao público nos sítios da internet, que se resume aos Alvarás de Operações de Gestão de Resíduos (AOGR) disponibilizados pela CCDR LVT<sup>91</sup>. A APA-DALA e a APA-DOGR disponibilizam as licenças ambientais (LA)<sup>92</sup>, no sítio da internet da APA. A IGAOT recebe, em suporte papel, as LA emitidas pela APA e os AOGR emitidos pela APA e pela CCDR Norte. Nestas situações, em que ocorre a disponibilização das decisões, foram assinaladas por pontuações mais elevadas na interface e sobreposição no licenciamento.

Na análise de autocontrolo verifica-se que as CCDR Algarve, LVT e Norte não dão conhecimento das decisões administrativas emitidas à APA, à IGAOT, ao SEPNA e à BriPA. A CCDR Alentejo remete essas decisões apenas para a APA e só quando se trata de uma instalação PCIP. A CCDR Centro remete à IGAOT uma fração das decisões, apenas as desfavoráveis e as respeitantes às instalações PCIP, com vista à instrução dos respetivos processos de contraordenação (PCO)<sup>93</sup>. Cumprindo parcialmente um dos critérios da interface, a APA-DACAR remete as decisões administrativas de autocontrolo referentes aos 67 UA sujeitos à sua supervisão (por monitorizarem, pelo menos, um parâmetro em contínuo) a todas as CCDR, mas foi penalizada por o fazer com um desfasamento temporal superior a um ano após a receção do primeiro reporte de autocontrolo do UA, o que não permite um acompanhamento eficaz das situações,

---

<sup>91</sup> Disponíveis em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/alvaras/5044.htm>.

<sup>92</sup> Disponíveis em <http://sniamb.apambiente.pt/LAdigital/>.

<sup>93</sup> A IGAOT é a entidade competente para a instauração de todos os PCO, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 173/2008 (PCIP).

e por dar conhecimento à IGAOT apenas das decisões desfavoráveis<sup>94</sup>. A APA-DALA e DOGR só muito raramente dão conhecimento das decisões administrativas de autocontrolo às CCDR e à IGAOT.

A ação das DSF das cinco CCDR no âmbito da garantia do cumprimento do Decreto-Lei n.º 78/2004 e dos diplomas conexos é quase nula, dando-se nota de algumas ações pontuais que ocorreram já no final de 2011 ou início de 2012, nas CCDR Alentejo e Centro. A fiscalização das DSF incide, em matéria ambiental, sobre o cumprimento da legislação de resíduos, conforme se verifica nos relatórios de atividades e decisões administrativas destas entidades. A CCDR-DSA do Norte foi a única Autoridade de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) que demonstrou realizar auditorias no âmbito deste regime legal “para averiguação da exatidão das informações prestadas nos relatórios de monitorização”, conforme previsto no artigo 30º do respetivo diploma, e que cobrem as várias vertentes ambientais<sup>95</sup>. Os resultados das fiscalizações ou auditorias de AIA não são remetidos à IGAOT, ao SEPNA e à BriPa. No sentido contrário, a IGAOT remete os seus relatórios de inspeção às cinco CCDR e à APA (mas não ao SEPNA e à BriPA), apesar de nem sempre o fazer em tempo útil, com atrasos que podem atingir um ano. A IGAOT remete à APA apenas os relatórios de inspeção das instalações PCIP, pelo que falha o envio dos relatórios correspondentes às instalações que monitorizam, pelo menos, um parâmetro em contínuo, mas não estão dotadas de licença ambiental (9 em 2009). O SEPNA remete os seus autos de notícias às respetivas CCDR ou à IGAOT, em respeito pelo disposto no artigo 36º do diploma<sup>96</sup>.

Nas pontuações relativas às dimensões interface e de sobreposição, considerou-se que a APA, as cinco CCDR e a IGAOT se empenham na formação dos quadros do SEPNA, que inclui a matéria referente ao Decreto-Lei n.º 78/2004. Por consulta ao sítio da internet da GNR, aferiu-se que, no ano de 2010, esta entidade participou 566 contraordenações ambientais sobre “contaminação atmosférica”<sup>97</sup>, o que demonstra a relevância da sua atividade nesta matéria. Ao que foi possível apurar, à BriPA apenas foram ministradas ações de formação e ocorreram contactos com a IGAOT. Quanto à sua ação sobre sectores potencialmente abrangidos pelo diploma, confirmou-se a fiscalização de oficinas do ramo automóvel<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> A APA não tem competência para instruir os PCO ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2004 e diplomas conexos, incluindo o Decreto-Lei n.º 173/2008, pelo que deve remeter as decisões administrativas desfavoráveis à IGAOT.

<sup>95</sup> De acordo com o seu Relatório de Atividades, a CCDR Norte efetuou 31 auditorias de AIA em 2011.

<sup>96</sup> Artigo 36º, “Instrução e decisão dos processos, 1 — A instauração e a instrução dos processos relativos às contra-ordenações referidas no artigo 34º é da competência da IGA e das CCDR, nas áreas sob a sua jurisdição.”. Julga-se que os autos apenas serão remetidos para a IGAOT quando, em conjunto com uma infração no âmbito do DL n.º 78/2004, se verificar uma infração no âmbito de outro diploma cuja instrução caiba apenas a essa entidade, caso contrário serão remetidos para a respetiva CCDR.

<sup>97</sup> Não foi possível aceder aos relatórios de atividade. Esta informação estava disponível em <http://www.gnr.pt/default.asp?do=5r20n/ED.np6v8vqnqr12r4npv10ny/R56n6v56vvpQv0nzvp&ano=2010>, [consultado em 12.2012].

<sup>98</sup> Note-se a existência, no sítio da internet da PSP, de folheto informativo dedicado ao cumprimento da legislação ambiental neste sector, que terá sido distribuído em ações, <http://www.psp.pt/Documentos%20Noticias/2009%20-%20Folheto%20Ambiente%20Seguro.pdf>, [consultado em 12.2012].



O plano das ações de inspeção da IGAOT ou de fiscalização das CCDR não é partilhado entre estas entidades, nem cedido ao SEPNA ou à BriPA. Por outro lado, não se definiu qualquer divisão de atribuições na fiscalização e inspeção.

A ausência de colaboração entre as entidades da AP, manifestada primariamente nas dimensões de sobreposição e interface, cria diversos problemas nas dimensões qualidade, proporcionalidade e universo. Assim, oferecem-se as seguintes perguntas: Como podem estas entidades atuar em simultâneo no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização e inspeção se desconhecem informação crucial para delinear a sua estratégia e planear a sua ação, por exemplo, nas restrições a aplicar no licenciamento e correspondente autocontrolo e na seleção dos alvos das suas ações de inspeção e fiscalização? Como o podem fazer se não têm um registo completo dos UA? E que impactes provocam na qualidade do ar? Procedem ao reporte do autocontrolo e cumprem as suas condições? Que UA já foram ou serão fiscalizados pelas CCDR ou SEPNA/BriPA ou inspecionados pela IGAOT? E quais os resultados dessas ações?

Não se verificou o cruzamento sistemático de informação das entidades do Ministério do Ambiente com as entidades de outros Ministérios, como a Economia, Finanças, Trabalho e Segurança Social ou com entidades como o Instituto Nacional de Estatística, com o objetivo de identificar todos os UA, garantindo o cumprimento das suas obrigações formais de requerimento de licenciamento e de submissão de autocontrolo e o conhecimento de todos os potenciais alvos de fiscalização/inspeção, omissões determinantes nas baixas pontuações da dimensão universo na categoria fiscalização/inspeção.

#### **OBSTÁCULOS – 4.1**

##### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A AUSÊNCIA DO LICENCIAMENTO E OS IMPACTES NA PREVENÇÃO**

O Decreto-Lei n.º 78/2004 prevê a incorporação das condições a impor aos UA por via do licenciamento das atividades principais, da responsabilidade das respetivas entidades coordenadoras de licenciamento (ECL). Estas decisões administrativas são emitidas em tempo útil (motivo pelo qual a pontuação deste critério, da dimensão universo, não foi afetada), mas o seu conteúdo resume-se a prescrições genéricas sobre a obrigatoriedade de cumprimento deste diploma. Adicionalmente, quando as instalações dos UA se encontram abrangidas pelo diploma PCIP<sup>99</sup> devem estar igualmente dotadas da

---

<sup>99</sup>Os sectores e subsectores e respetivos limites inferiores de capacidade produtiva, a partir dos quais estes ficam abrangidos, constam no Anexo I do diploma PCIP. Os sectores estão divididos em 6 grupos: “1.Indústrias do sector da energia, 2. Produção e transformação de

respetiva licença ambiental (LA), emitida pela APA-DALA ou APA-DOGR. Já as LA encerram prescrições específicas que operacionalizam o Decreto-Lei n.º 78/2004<sup>100</sup>, pese embora a sua emissão nem sempre ocorra em tempo útil (assinado na dimensão universo). Todavia, as instalações abrangidas pelo regime PCIP correspondem a um pequeno número, face ao número total de instalações (potencialmente) abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2004.

Nestas circunstâncias, conclui-se que a maioria das instalações é detentora de uma decisão administrativa de licenciamento que não esclarece as disposições dúbias do diploma, pelo que a dimensão qualidade no licenciamento nas cinco CCDR apresentou pontuações baixas. Ressalva-se que no âmbito do licenciamento da atividade principal ao abrigo do diploma REAI<sup>101</sup>, a CCDR Norte insere nas decisões administrativas algumas condições do autocontrolo, obtendo uma pontuação na dimensão qualidade ligeiramente superior às restantes CCDR. De facto, esta CCDR identifica algumas fontes pontuais, como, por exemplo, "caldeiras", "queimadores" e "despoeiradores". Porém, estas são nomeadas de forma indefinida, uma vez que não existe um cadastro de fontes pontuais, e não se indica, em cada chaminé, a localização e o número de tomas de amostragem. Estes são requisitos de representatividade da amostra, que deveriam constar na decisão administrativa de licenciamento, uma vez que há uma controvérsia sobre este tema. A análise de decisões administrativas de autocontrolo mostrou que as CCDR consideram ser aplicável apenas a Norma Portuguesa (NP) 2167:2007 "Emissões de fontes fixas – Secção de amostragem e plataforma para chaminés ou condutas". Mas as decisões administrativas de análise de autocontrolo da APA-DACAR conferem que, na impossibilidade de serem cumpridas as distâncias determinadas pela aplicação da Norma NP 2167, pode ser seguido o ponto 6.2.1 da Norma Europeia (EN) 15259:2007- *Air quality. Measurement of stationary source emissions. Requirements for measurement sections and sites and for the measurement objective, plan and report*. Estará em causa a interpretação do n.º 6 do artigo 32º do Decreto-Lei n.º 78/2004<sup>102</sup>.

Na perspetiva teórica do Decreto-Lei n.º 78/2004, o licenciamento da atividade principal dos UA é a infraestrutura que sustenta os seus desígnios de controlo e prevenção das emissões de poluentes para a

metais, 3. Indústria mineral, 4. Indústria química, 5. Gestão de resíduos, 6. Outros (Pasta de papel, papel e cartão, pré-tratamento ou tingimento de fibras ou têxteis, curtimenta de peles, matadouros, tratamento e transformação destinados ao fabrico de produtos para a alimentação humana e ou animal, eliminação ou valorização de carcaças e resíduos de animais, criação intensiva de aves de capoeira ou de suínos, de tratamento de superfície de matérias, objectos ou produtos, que utilizem solventes orgânicos, produção de carbono (carvões minerais) ou electrografite por combustão ou grafitação)".

<sup>100</sup> Não obstante, a pontuação foi de 0,69, por motivos que serão esclarecidos adiante no texto.

<sup>101</sup> REAI, Regime de Exercício da Atividade Industrial.

<sup>102</sup> O artigo 32º prevê que "6 — As secções da chaminé onde se proceda às amostragens e as respectivas plataformas devem satisfazer os requisitos estabelecidos na norma portuguesa em vigor. 7 — Nos casos em que não seja aplicável o n.º 6, e desde que tecnicamente justificado, podem ser estabelecidas secções de amostragem alternativas à mencionada no número anterior, de acordo com o disposto no artigo 22º". Todavia, resta justificar quando é que se considera "tecnicamente justificado" o uso da norma EN 15259:2007, o que não acontece, motivo pelo qual este critério de qualidade não foi cumprido, ou seja, não se identificou inequivocamente o local de amostragem. É relevante salientar que nas LA se explicita a aplicação da NP 2167:2007 e se concede a possibilidade de esta norma não ser cumprida desde que "tecnicamente justificado".

atmosfera. Mas, no diploma e na sua implementação, não se identificou a responsabilidade por várias disposições legais e não se esclareceu a sua operacionalização. Para se perceber as interrogações sem resposta, explicar-se-á, no quadro 9-A, os termos do diploma que estão em causa e as nossas razões.

Quadro 9-A: Omissão na operacionalização e identificação das entidades competentes da AP no DL n.º 78/2004

**Artigo 9º, “Medidas gerais de prevenção, 1** — O operador deve assegurar que a instalação é projectada e construída de modo a reduzir as emissões de poluentes atmosféricos e evitar a transferência de poluição de um meio receptor para outro, mediante a adopção das melhores técnicas disponíveis que possibilitem a sua aplicação em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os respectivos custos e benefícios.”

Observações: Que entidade(s) da AP assegura(m) o cumprimento do artigo 9º? E como? Quais são as “melhores técnicas disponíveis que possibilitem a sua aplicação em condições económica e tecnicamente viáveis”?

**Artigo 10º, “Medidas especiais para minimização das emissões difusas, Sem prejuízo de outras disposições aplicáveis em matéria de construção e de exploração das instalações, nem das normas sobre higiene e segurança no trabalho, o operador deve adoptar as seguintes medidas para minimizar as emissões difusas:** a) Captação e canalização para um sistema de exaustão das emissões difusas de poluentes atmosféricos, sempre que técnica e economicamente viável; Confinar, por regra, a armazenagem de produtos de características pulverulentas ou voláteis; c) Equipar com dispositivos de captação e exaustão, os equipamentos de manipulação, trasfega, transporte e armazenagem, desde que técnica e economicamente viável; d) Garantir, sempre que seja técnica e economicamente viável, meios de pulverização com água ou aditivos, caso se verifique a necessidade imperiosa de armazenamento ao ar livre; e) Armazenar, na medida do possível, em espaços fechados os produtos a granel que possam conduzir a emissões de poluentes para a atmosfera (...).”

Observações: Que entidade(s) da AP assegura(m) o cumprimento do artigo 10º? E como? Quando é que é “técnica e economicamente viável” ou aplicável “na medida do possível”?

**Artigo 14º, “Autorização ou licença da instalação e suas renovações: 1** — A autorização de funcionamento ou a concessão da licença de exploração de novas instalações bem como as respectivas renovações só são emitidas se o operador demonstrar que a instalação respeita as disposições do presente diploma e, em especial, que: a) Tomou as medidas adequadas à redução da poluição atmosférica na origem, tendo em conta a tecnologia disponível com desempenho ambiental adequado aplicável ao processo em causa, prevalecendo este objectivo sobre as tecnologias de fim de linha; b) De um ponto de vista técnico, a instalação está apta a garantir o cumprimento dos valores limite de emissão (VLE) que lhe são aplicados; c) A instalação cumpre, entre outras, as normas do presente diploma relativas ao sistema de descarga e de tratamento de poluentes atmosféricos, à minimização dos efeitos das emissões difusas, aos aspectos construtivos da chaminé e à monitorização das emissões atmosféricas; 2 — As licenças emitidas em desconformidade do disposto no número anterior são nulas;”

Observações: Que entidade(s) da AP assegura(m) o cumprimento do artigo 14º? E como? Quais são as “medidas adequadas” e as “tecnologias disponíveis” que garantam o cumprimento dos VLE e a “minimização das emissões difusas” aplicáveis?

**Artigo 19º, “Monitorização pontual, 1** — Estão sujeitas a monitorização pontual, a realizar, duas vezes em cada ano civil, com um intervalo mínimo de dois meses entre medições, as emissões de poluentes que possam estar presentes no efluente gasoso, para os quais esteja fixado um VLE nos termos do n.º 1 do artigo 17º e cujo caudal mássico de emissão se situe entre o limiar mássico máximo e o limiar mássico mínimo fixados nas portarias a que se refere o mesmo artigo.”

Observações: Que entidade(s) da AP assegura(m) o cumprimento do artigo 19º? E como? Quais são “as emissões de poluentes que possam estar presentes no efluente gasoso”? E sem efetuar, pelo menos, uma medição de um poluente como e comprova que o “caudal mássico de emissão se situa entre o limiar mássico máximo e o limiar mássico mínimo”, uma vez que, se for inferior ao limiar mássico mínimo, já não será exigível a sua medição?

Fonte: Elaboração própria

Na descrição dos próximos obstáculos averigua-se possíveis respostas para estas questões.

## OBSTÁCULOS – 4.2

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A LIGAÇÃO ENTRE O DL N.º 78/2004 E OS DIPLOMAS QUE REGEM AS ATIVIDADES PRINCIPAIS DOS UA

A recolha de dados sobre o número total de instalações abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2004, a nível nacional, não se mostrou exequível, já que as CCDD-DSA e a APA-DACAR apenas conhecem, neste âmbito, os UA que já remeteram relatórios de autocontrolo, num total aproximado de 75 no Algarve; 185 no Alentejo; número não estimado em Lisboa e Vale do Tejo (LVT); 2904 no Centro; e 4000 no Norte. A APA-DACAR conhece um total de 67 instalações. No entanto, estes números estarão subavaliados.

A maioria dos sectores da indústria transformadora possui equipamentos que originam a emissão de poluentes para a atmosfera, seja uma instalação de combustão, um moinho, uma misturadora ou um equipamento de aplicação de tratamentos de superfície. Se for estimado que, no mínimo, no âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 78/2004, e segundo o seu artigo 3º<sup>103</sup>, se enquadram metade das empresas com a classificação portuguesa das atividades económicas (CAE)<sup>104</sup> de indústria transformadora<sup>105</sup>, em Portugal Continental (conforme os dados do quadro 10-A), e que cada uma destas terá apenas uma instalação, existirão 35 000 UA<sup>106</sup>, dos quais cerca de setecentos (700) corresponderão a instalações PCIP<sup>107</sup>. Relata-se, ainda, que este grupo não incluiu algumas empresas de CAE relevantes, por exemplo, instalações de combustão com potência térmica acima de 100 kWth nos alojamentos e atividades de

<sup>103</sup> Segundo o artigo 3º, estão abrangidas pelo presente diploma todas as fontes de emissão de poluentes atmosféricos associadas a: “a) Atividades de carácter industrial; b) Produção de electricidade e ou de vapor; c) Manutenção e reparação de veículos; d) Pesquisa e exploração de massas minerais; e) Instalações de combustão integradas em estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços, entre os quais os de prestação de cuidados de saúde, os de ensino e instituições do Estado; f) Atividades de armazenagem de combustíveis. 2 — Excluem-se do âmbito de aplicação do presente diploma: a) As instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou inferior a 100 kWth (kilowatts térmicos), excepto no que respeita ao artigo 7º do presente diploma; b) Os geradores de emergência, excepto no que respeita ao disposto no artigo 7º e no n.º 4 do artigo 21º do presente diploma; c) Os sistemas de ventilação, na acepção da alínea vv) do artigo 4º do presente diploma; d) As instalações ou parte de instalações utilizadas exclusivamente para investigação, desenvolvimento ou experimentação de novos produtos ou processos.”

<sup>104</sup> Classificação de Atividade Económica (CAE-revisão 3), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro.

<sup>105</sup> “Indústrias Transformadoras, atividades económicas classificadas nas divisões da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas, CAE Revisão 3, 10 (Indústrias alimentares) +11 (Indústria das bebidas) +12 (Indústria do tabaco) +13 (Fabricação de têxteis) +14 (Indústria do vestuário) +15 (Indústria do couro e dos produtos do couro) +16 (Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras) + 17 (Fabricação de pasta, de papel, cartão e seus artigos) + 18 (Impressão e reprodução de suportes gravados) +19 (Fabricação de coque, de produtos petrolíferos refinados e de aglomerados de combustíveis) + 20 (Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas ou artificiais) + 21 (Fabricação de produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas) + 22 (Fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas) + 23 (Fabricação de outros produtos minerais não metálicos) + 24 (Indústrias metalúrgicas de base) + 25 (Fabricação de produtos metálicos, exceto máquinas e equipamentos) +26 (Fabricação de equipamentos informáticos, equipamento para comunicações e produtos eletrónicos e óticos)+27(Fabricação de equipamento elétrico) + 28 (Fabricação de máquinas e de equipamentos, n.e.) + 29 (Fabricação de veículos automóveis, reboques, semi-reboques e componentes para veículos automóveis) + 30 (Fabricação de outro equipamento de transporte) + 31 (Fabricação de mobiliário e de colchões) + 32 (Outras indústrias transformadoras) + 33 (Reparação, manutenção e instalação de máquinas e equipamentos) “. (INE, 2007), disponível em [http://www.ine.pt/ine\\_novidades/semin/cae/CAE\\_REV\\_3.pdf](http://www.ine.pt/ine_novidades/semin/cae/CAE_REV_3.pdf)

<sup>106</sup> Incluindo aquelas que tenham fontes pontuais sujeitas a isenção de monitorização por funcionamento inferior a 500 horas ou 25 dias, que, nos termos do artigo 21º, devem efetuar, pelo menos, uma medição pontual e devem manter os registos atualizados do número de horas de funcionamento e consumo de combustível anual de funcionamento dessas fontes.

<sup>107</sup> Número médio de instalações identificadas pela APA e pela IGAOT.

saúde ou tratamentos de superfície, como decapagem e pintura na manutenção e reparação de veículos automóveis.

Quadro 10-A: Número de empresas, por NUTS II, de algumas CAE ou conjunto de CAE

Dados de 2011, NUTS II	Norte	Centro	Tejo	Alentejo	Algarve	Total
Indústria transformadora	34353	17596	11977	4387	1976	70289
Reparação de veículos automóveis	6018	5220	3665	1531	876	17310
Produção de gás, eletricidade ou vapor	279	147	256	31	9	722
Alojamentos	989	1004	899	341	734	3967

NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (2002). A área de atuação das CCDR Norte e Algarve corresponde à das respetivas unidades estatísticas, NUTS II. Nas NUTS II do Centro, do Alentejo e de Lisboa e Vale do Tejo, essas áreas não têm correspondência cabal, estando as NUTS II estabelecidas no Decreto -Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro, alterado pelos Decretos -Leis n.º 163/99, de 13 de maio, 317/99, de 11 de agosto, e 244/2002, de 5 de novembro, e pela Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto. A área de jurisdição das CCDR está definida no Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro.

Empresa – Entidade jurídica (pessoa singular e coletiva) correspondente a uma unidade organizacional de produção de bens e serviços, usufruindo de uma certa autonomia de decisão, nomeadamente quanto à afetação dos seus recursos correntes. Uma empresa exerce uma ou várias atividades, num ou vários locais.

Fonte: Empresas em Portugal 2011, INE

No quadro 11-A sumaria-se o conteúdo dos principais regimes de licenciamento da atividade principal dos UA e do diploma PCIP com o intuito de melhor compreender a sua relação, teórica e empírica, com o Decreto-Lei n.º 78/2004, esta última informação recolhida nos questionários e por análise das decisões administrativas. Abarcou-se, também, o regime de AIA porque, ainda que ambos os diplomas omitam essa conexão, a emissão de poluentes para a atmosfera é um dos itens analisado nos estudos de impacto ambiental e, conseqüentemente, na sua avaliação.

Quadro 11-A: Principais regimes de licenciamento da atividade principal e a sua relação com o DL n.º 78/2004

**DL n.º 209/2008 de 29 de outubro, alterado pelo DL n.º 24/2010, de 25 de março (REAI)**

O regime do exercício da atividade industrial (REAI) inclui três tipos de procedimentos diferentes por ordem decrescente da complexidade da instalação: a) Autorização prévia, para estabelecimentos incluídos no tipo 1 (abrangidos por, pelo menos, um dos seguintes regimes jurídicos AIA, PCIP; Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas (Seveso, Decreto-lei n.º 254/2007, de 12 de julho); (co)incineração ou gestão de resíduos perigosos; b) Declaração prévia, para estabelecimentos incluídos no tipo 2 (não incluídos no tipo 1 e abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes circunstâncias: i) Potência elétrica contratada superior a 40 kVA; ii) Potência térmica superior a 8,106 kJ/h; iii) Número de trabalhadores superior a 15; c) Registo, para estabelecimentos incluídos no tipo 3 (não abrangidos pelos tipos 1 e 2, bem como os previstos nas secções 2 e 3 do anexo I). A entidade coordenadora de licenciamento (ECL) é designada consoante a CAE. Essas entidade podem ser a Direção-Geral de Energia e Geologia, DGEG, as cinco Direções regionais de agricultura e pescas (DRAP), as cinco Direções regionais de economia (DRE), as Câmaras Municipais (CM) ou as entidades gestoras da área de localização empresarial.

## Quadro 11-A (cont): Principais regimes de licenciamento da atividade principal e a sua relação com o DL n.º 78/2004

**DL n.º 209/2008 de 29 de outubro, alterado pelo DL n.º 24/2010, de 25 de março (REAI)**

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Quer a APA, quer a CCDR (prevendo-se a concertação de parecer) podem ser consultadas, cabendo à ECL fazer esse pedido no âmbito das atribuições dessas entidades. Prevê que o licenciamento no âmbito do DL n.º 242/2001 (COV) decorra em simultâneo, por opção do requerente. Uma pronúncia desfavorável no âmbito do DL n.º 78/2004 não é motivo para indeferir o pedido de licenciamento.

É obrigatória a apresentação obrigatória do Termo de Responsabilidade do responsável técnico do projeto, no qual este declara que a instalação industrial autorizada está concluída e preparada para operar de acordo com o projeto aprovado e em observância das condições integradas na decisão final do pedido de autorização de instalação, bem como, se for caso disso, que as alterações efetuadas ao projeto estão em conformidade com as normas legais e regulamentares que lhe são aplicáveis.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: As CCDR-DSA (não a APA-DACAR) são contactadas pela respetiva DRE ou DRAP, através de plataforma informática REAI. A APA-DALA é consultada apenas quando a instalação é PCIP, no âmbito da emissão da licença ambiental (LA). Quando a instalação é PCIP, a CCDR não se pronuncia. Os elementos instrutórios apresentados às CCDR são, geralmente, insuficientes, pelo que esta solicita dados adicionais. A análise das CCDR centra-se nas características construtivas das chaminés. Já quando as ECL são a DGEG ou as CM, as CCDR não são, geralmente, consultadas. As decisões administrativas de licenciamento apresentam condições genéricas.

- Análise de autocontrolo: O REAI não prevê o reporte de autocontrolo próprio.

- Fiscalização/inspeção: Está a cargo da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) ou CM. Aferiu-se que quer as CCDR quer a IGAOT desconhecem a atuação da ASAE e das CM e não lhes dão conhecimento das suas ações. A IGAOT efetua centenas de inspeções anuais a unidades deste sector. A fiscalização da CCDR atua, geralmente, em resposta a reclamações. A IGAOT não tem acesso à plataforma REAI ou às decisões administrativas emitidas pelas CCDR.

**DL n.º 169/2012, de 1 de agosto (SIR, que revoga o REAI)**

No preâmbulo do SIR refere-se que, na ótica de desburocratizar o regime de licenciamento e no espírito do Licenciamento Zero, ocorreu a alteração do tipo de indústrias incluídas nas tipologias 1, 2 e 3, passando mais atividades do tipo 1 para 2 e do tipo 2 para 3. Foram definidos novos procedimentos de licenciamento, pelo que no Tipo 1: Estabelece-se o regime de autorização prévia padronizada, com responsabilização do agente económico pelo cumprimento de um conjunto de requisitos predefinidos em licença ou autorização e conducente à obtenção de um título de instalação e exploração, sendo que, nos casos em que tal não seja exequível ou por opção do requerente, é adotado o regime de autorização individualizada, havendo, neste caso, lugar a uma reunião entre os vários interessados, no sentido da conciliação de posições, a chamada conferência das entidades intervenientes; Tipo 2: Estabelece-se um regime distinto do até então vigente, seja pela redução de prazos para emissão do título de exploração, seja pelo alargamento dos casos de dispensa de consultas a entidades da Administração Pública (AP) e pelo facto de a decisão de atribuição do título de exploração poder assentar, também nestes casos, numa declaração do industrial de cumprimento de requisitos predefinidos em licença ou autorização padronizada; Tipo 3: As atividades passam a estar sujeitas a um regime de mera comunicação prévia, podendo iniciar a respetiva exploração imediatamente após tal comunicação.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: O SIR prevê a atuação de entidades acreditadas, pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC) na validação dos projetos, ou seja, a garantia da boa instrução dos processos, mas apenas no âmbito da AIA, Seveso, PCIP, CELE (Comércio Europeu de Licenças de Emissão), OGR e Co(Inc).

**DL n.º 214/2008, de 10 de novembro (REAP) e alterações**

O regime de exercício da atividade pecuária (REAP) também é aplicável às atividades complementares como unidades de compostagem, de fabrico de corretivos orgânicos do solo ou de unidade de produção de biogás. Para efeitos do REAP, a classificação da atividade pecuária tem em consideração a dimensão do efetivo pecuário, ou a capacidade da instalação, por ordem decrescente do risco potencial para os animais, para a pessoa humana e para o ambiente: a) Classe 1: regime de autorização prévia; b) Classe 2: ao regime de declaração prévia; e c) Classe 3: regime de registo prévio (art.º 6º). As ECL são as DRAP.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Quer a APA, quer a CCDR (prevendo-se a concertação de parecer) podem ser consultadas, cabendo à ECL fazer esse pedido no âmbito das atribuições dessas entidades. Uma pronúncia desfavorável não é motivo para indeferir o pedido de licenciamento.

## Quadro 11-A (cont): Principais regimes de licenciamento da atividade principal e a sua relação com o DL n.º 78/2004

**DL n.º 214/2008, de 10 de novembro (REAP) e alterações****O que se verificou:**

- Licenciamento: As CCDR-DSA (não a APA-DACAR) são contactadas pela respetiva DRAP. A APA-DALA é consultada apenas quando a instalação é PCIP, no âmbito da emissão da licença ambiental (LA). Quando a instalação é PCIP, a CCDR não se pronuncia. A base de dados de gestão do licenciamento do REAP não é acessível, quer às CCDR, quer à IGAOT, tendo esta última entidade apresentado um pedido recente para poder aceder a essa informação, centralizada na DRAP Centro, conforme informação disponível em <http://www.drapc.min-agricultura.pt/drapc/servicos/licenciamento/reap.php>, [consultado em 10.2012]. Não se verificou que o Sistema Nacional de Identificação e Registo Animal (SNIRA) estivesse implementado.

- Análise de autocontrolo: O REAP não prevê o reporte de autocontrolo próprio, sem prejuízo do plano de gestão de efluentes (PGEF) vir a prever condições de monitorização de eventual unidade de compostagem ou produção e valorização energética do biogás que se sobreponham com o DL n.º 78/2004.

- Fiscalização/inspeção: Está a cargo das DRAP. Aferiu-se que quer as CCDR quer a IGAOT desconhecem a atuação das DRAP e não lhes dão conhecimento das suas ações. A IGAOT efetua dezenas de inspeções anuais a unidades deste sector. A fiscalização da CCDR atua, geralmente, em resposta a reclamações.

O DL n.º 81/2013, de 14 de junho, revogou este diploma e criou o novo REAP (NREAP) que, no geral, não traz alterações no âmbito da conexão com o DL n.º 78/2004.

**DL n.º 26852, de 30 de julho de 1936 (RLIE) e DL n.º 172/2006, de 23 de agosto**

O RLIE – Regulamento de Licenças para Instalações Elétricas considera diversos tipos de instalações, por exemplo, as que funcionam em regime permanente e sem ligação à rede pública ou em paralelo com a rede pública, mas sem injeção de energia nesta rede, licenciadas pelas DRE. No caso de se tratar de instalações de produção em regime especial, cogeração e renováveis, com venda da totalidade da energia elétrica produzida à rede pública, o licenciamento é feito pela DGEG.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Não há qualquer referência à proteção do ar.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: As CCDR não participam no processo de licenciamento. As CCDR e a IGAOT não têm acesso a eventuais bases de dados de licenciamento destas atividades.

- Análise de autocontrolo: O diploma não prevê o reporte de autocontrolo em matéria de proteção do ar.

- Fiscalização/inspeção: As CCDR e a IGAOT desconhecem a atuação da entidade competente, a DGEG, e não lhe dão conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua, anualmente, inspeções a unidades deste sector. A fiscalização da CCDR só atua em caso de reclamação.

**DL n.º 48/2011, de 1 de abril (LZero, oficinas de manutenção automóvel, lavandarias e restauração)**

Este diploma inclui o licenciamento de oficinas de manutenção e reparação de veículos automóveis e de motociclos e de ciclomotores, lavandarias e tinturarias e estabelecimentos de restauração. Prevê também os procedimentos de mera comunicação prévia e comunicação prévia, com prazo, cuja entidade competente é a respetiva CM, com conhecimento da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE).

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Expressa que os UA devem tomar medidas de prevenção da poluição atmosférica, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2004 e do Decreto-Lei n.º 242/2001, não sendo obrigatória a instrução do processo com quaisquer elementos determinados.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: As CCDR não participam no processo de licenciamento.

- Análise de autocontrolo: Não prevê o reporte de autocontrolo em matéria de proteção do ar.

- Fiscalização/inspeção: As CCDR e a IGAOT desconhecem a atuação da entidade competente, a ASAE, e não lhe dão conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua inspeções a unidades deste sector, em particular a oficinas e lavandarias. A fiscalização da CCDR atua em caso de reclamação. As CCDR e a IGAOT não têm acesso a eventuais bases de dados de licenciamento destas atividades, por exemplo, da DGAE

**DL n.º 178/2006, de 5 de setembro (RESÍDUOS, OGR pode ser atividade principal)**

No regime geral, o licenciamento de operações de gestão de resíduos (OGR) incumbe à APA, para todas as instalações abrangidas pelo Anexo I do diploma de AIA (por exemplo, refinarias de petróleo bruto, centrais térmicas com uma potência calorífica de, pelo menos, 300 MW, primeira fusão de gusa e aço, químicas de base, incineração, tratamento químico ou aterro de resíduos perigosos, fabrico de pasta de papel com uma capacidade de produção superior a 200 t/dia, etc.). Nos restantes casos, o licenciamento é responsabilidade das CCDR.

## Quadro 11-A (cont): Principais regimes de licenciamento da atividade principal e a sua relação com o DL n.º 78/2004

**DL n.º 178/2006, de 5 de setembro (RESÍDUOS, OGR pode ser atividade principal)**

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Não existe qualquer referência à emissão de poluentes para a atmosfera.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: As CCDR são as ECL, na larga maioria dos casos. Nos alvarás de operação de gestão de resíduos (AOGR) consultados, não consta, geralmente, qualquer condição em matéria de proteção do ar. Este item ambiental é incluído quando a emissão de poluentes decorre diretamente da operação de gestão de resíduos, como seja a trituração de resíduos de combustíveis derivados de resíduos (CDR) ou unidade de compostagem ou valorização energética de biogás. Quando a APA-DOGR é a ECL, é esta entidade quem define as condições a aplicar em matéria de proteção do ar (eventualmente com parecer do DACAR), não recorrendo às CCDR.
- Análise de autocontrolo: Não está previsto um reporte de autocontrolo próprio.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo das CCDR e da IGAOT.

**DL n.º 183/2009, de 10 de agosto (RESÍDUOS, aterro pode ser atividade principal)**

São ECL: a) A APA, no caso de aterros abrangidos pelo anexo I do regime de AIA; b) As ECL de outros Ministérios, no caso de aterro tecnicamente associado a estabelecimento industrial sujeito ao regime REAL, quando: i) Se encontre localizado dentro do perímetro do estabelecimento industrial em causa, e ii) Se destine exclusivamente à deposição de resíduos produzidos nesse estabelecimento industrial e nos demais estabelecimentos pertencentes ao mesmo produtor; c) As CCDR, nos restantes casos.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Para obter o respetivo Alvará deve ser entregue a peça escrita do sistema de drenagem e tratamento de biogás e o plano de monitorização durante a exploração, quando aplicável.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: A CCDR ou a APA participam quando são as respetivas ECL e podem impor condições em matéria de proteção do ar, se considerarem necessário, o que é comum em aterros de resíduos urbanos, na emissão do biogás e sua valorização energética.
- Análise de autocontrolo: Existe a obrigação de apresentação de um relatório de atividade anual pelos UA, que pode ser o relatório ambiental anual (RAA), caso se trate de aterro abrangido pelo regime PCIP, que inclui dados sobre a emissão de poluentes para a atmosfera. O relatório é remetido à ECL. Pela análise das decisões administrativas, verifica-se que esse relatório anual está em sobreposição com o DL n.º 78/2004.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo das CCDR e da IGAOT.

**DL n.º 85/2005, de 28 de abril (RESÍDUOS, Co(Inc pode ser atividade principal)**

A ECL pode ser a Direção Geral de Saúde (resíduos hospitalares), Direção-Geral de Veterinária (subprodutos de animais) ou ECL da atividade principal (subprodutos de animais e de produtos transformados integrada em instalações de outra natureza, a autoridade competente) ou APA-DOGR (nos restantes casos). A publicação do DL n.º 178/2006 apresenta uma variante, prevendo na alínea m), artigo 32º, que a CCDR-DSA será a entidade licenciadora da coíncineração de resíduos combustíveis (CDR) não perigosos.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: O diploma centra-se na emissão de poluentes para a atmosfera. Não é feita a conexão com o DL n.º 78/2004 e diploma PCIP, apesar de o primeiro ressaltar que as disposições do DL n.º 85/2005 e do diploma PCIP se sobrepõem.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: O procedimento de licenciamento decorre entre os UA e as ECL. A APA-DACAR participa neste processo, se solicitada.
- Análise de autocontrolo: Prevê-se o reporte de relatório anual (obrigatório no caso de instalações com uma capacidade nominal igual ou superior a 2 t/h) pelos UA, que inclui dados sobre a emissão de poluentes para a atmosfera, que são remetidos para a ECL. Pela análise das decisões administrativas, verifica-se que esse relatório anual está em sobreposição com o DL n.º 78/2004.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo das CCDR e da IGAOT.

**DL n.º 173/2008, de 26 de agosto (PCIP)**

O regime da prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP) engloba as atividades dos sectores abrangidos no seu anexo I, quando a sua capacidade nominal se encontra acima de um determinado limiar. As principais atividades são as indústrias do sector da energia; produção e transformação de metais; indústria mineral; indústria química de base; gestão de resíduos; pasta de papel e fabrico de papel, têxtil, curtumes, matadouros, agroalimentar, pecuárias, utilização de solventes. A ECL é a APA-DALA ou DOGR.



## Quadro 11-A (cont): Principais regimes de licenciamento da atividade principal e a sua relação com o DL n.º 78/2004

**DL n.º 173/2008, de 26 de agosto (PCIP)**

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: As condicionantes são integradas na licença ambiental (LA), que prevalece sobre as disposições deste diploma, conforme o n.º 4 do artigo 3.º.

**O que se verificou:**

- **Licenciamento:** A decisão administrativa de licenciamento, a LA é integrada na decisão administrativa da atividade principal do UA. A APA-DALA ou APA-DOGR solicita parecer à APA-DACAR apenas quando existe a monitorização de, pelo menos, um parâmetro em contínuo e nunca consultam as CCDR. A LA apresenta condições específicas de aplicação do DL n.º 78/2004.
- **Análise de autocontrolo:** A APA recebe os Relatórios Ambientais Anuais (RAA) remetidos pelos UA que incluem dados sobre a emissão de poluentes para a atmosfera. Pela análise das decisões administrativas, verifica-se que o RAA está em sobreposição com o DL n.º 78/2004.
- **Fiscalização/inspeção:** Está a cargo da IGAOT e das CCDR.

**DL n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado pelo DL n.º 197/2005, de 8 de novembro (AIA)**

No regime da Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), a ECL (Autoridade de AIA) é a APA para as instalações do Anexo I (ver DL n.º 178/2006) e a CCDR para as instalações do Anexo II, que incluem instalações diversas, tais como de pecuária intensiva, pedreiras, minas a céu aberto, instalações de combustão, produção e transformação de metais, indústria mineral, indústria química, indústria alimentar, indústrias têxtil, dos curtumes, da madeira e do papel, indústria da borracha, estaleiros navais, instalações destinadas a operações de eliminação de resíduos perigosos e não perigosos, parques de sucatas e depósitos de lamas.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Não se prevê a ligação entre os diplomas.

**O que se verificou:**

- **Licenciamento:** A decisão administrativa de licenciamento, a Declaração de Impacte Ambiental (DIA), é emitida de forma autónoma. Pela análise das DIA aferiu-se que a maioria contém condições sobre a emissão de poluentes para a atmosfera. Após 2008, a APA-GAIA e as CCDR-DSA (exceto a CCDR LVT) passaram a convocar, quando a instalação era PCIP, a APA-DALA ou APA-DOGR para a Comissão de AIA. Pretendia-se que as LA passassem a incorporar todas as condições sobre a emissão de poluentes, o que nem sempre ocorre.
- **Análise de autocontrolo:** As Autoridades de AIA recebem os relatórios de monitorização remetidos pelos UA que incluem dados sobre a emissão de poluentes para a atmosfera. Pela análise das decisões administrativas, verifica-se que a monitorização nas DIA está em sobreposição com o DL n.º 78/2004.
- **Fiscalização/inspeção:** Está a cargo da IGAOT e das CCDR.

Fonte: Elaboração própria

Na figura 2–A ilustra-se a interseção do âmbito dos diferentes diplomas enunciados no quadro 11-A, na perspetiva do conjunto de sectores sujeitos a decisão administrativa de licenciamento.

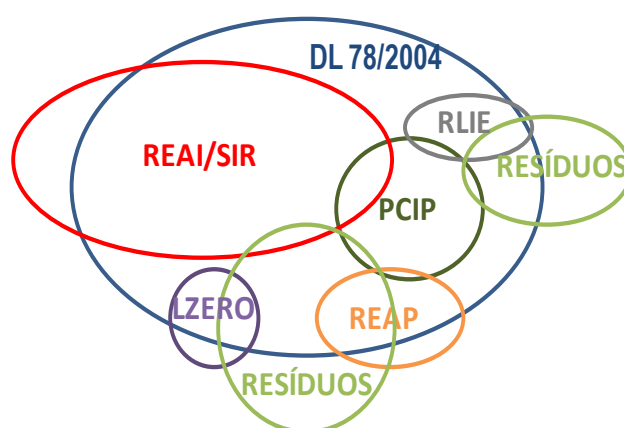


Figura 2 – A: Âmbito de abrangência de diplomas que regulam a atividade principal dos UA

Nota 1: Os RESÍDUOS englobam os regimes legais nesta área correspondentes ao regime geral (OGR), aos aterros e à co(incineração).

Nota 2: Não se incluiu o diploma AIA porque, por ser transversal, dificultaria a leitura da figura. O diploma AIA abarca parte do universo PCIP, englobando UA cujas atividades principais estão incluídas no REAI/SIR, REAP/NREAP, RLIE, LZERO e RESÍDUOS.

Nota 3: As proporções não estão corretas, mas pretendem apenas apoiar a ilustração.

Fonte: Elaboração própria.

Na figura 2-A demonstra-se que não existem interseções entre os diferentes regimes legais das atividades principais REAI/SIR, LZERO, REAP/NREAP e RLIE. Quando a atividade principal é RESÍDUOS, essa constatação também é válida. Quando essa não é a atividade principal, os diplomas publicados nesta área introduziram interseções no licenciamento, que, anteriormente, não existiam. Um regenerador de solventes numa fábrica que produz como resíduos solventes usados ou a coíncineração de resíduos numa cimenteira poderá ser um exemplo de atividades de RESÍDUOS, secundárias. Nestes casos, os UA devem licenciar autonomamente essas operações de gestão de resíduos.

Existe um caminho, já trilhado, na integração desse licenciamento autónomo na decisão administrativa de licenciamento da atividade principal dos UA, que não prejudica o necessário parecer do Ministério do Ambiente, como acontece no REAI/SIR<sup>108</sup> e no REAP/NREAP<sup>109</sup>. Prevêem-se, ainda, diversas isenções de licenciamento no diploma geral, o Decreto-Lei n.º 178/2006, mas cujos efeitos práticos só surtirão após a publicação das portarias (e correspondentes notas técnicas), que irão apoiar o uso do poder discricionário das entidades da AP, o que não havia ocorrido à data das sessões de trabalho<sup>110</sup>.

Mas o percurso nem sempre tem sido o da simplificação. A publicação do diploma PCIP, em vigor à data das sessões de trabalho, revogou as anteriores disposições legais que contavam com as CCDR, também como entidades competentes, e que pretendiam que a licença ambiental (LA) fosse a decisão administrativa de licenciamento única em matéria ambiental, incluindo nas operações de gestão de resíduos<sup>111</sup> e nas utilizações dos recursos hídricos<sup>112</sup>. O (reporte dos resultados do) autocontrolo da emissão de poluentes para a atmosfera esteve sempre disperso por várias entidades e diplomas. De igual forma, nunca foi possível fundir as decisões administrativas de licenciamento da atividade principal e a LA numa única decisão, mesmo quando ambas são emitidas por entidades do Ministério do Ambiente, por vezes pela mesma unidade orgânica (APA-DOGR). O exercício de leitura, lado a lado, dessas decisões, em particular as dos aterros e da coíncineração elucida que as condições se sobrepõem e cruzam com remissões entre si, tornando o seu entendimento quase impossível (ver caixa 1-A)

Com base no quadro 11-A verificou-se que, na prática, as cinco CCDR-DSA são as entidades da AP que são consultadas pelas ECL, mas apenas nos diplomas em que tal está expressamente previsto, ou seja, no REAI/ SIR, no REAP/ NREAP e nos RESÍDUOS. Nas instalações PCIP, apesar de consultadas pela ECL, as CCDR-DSA abstêm-se de dar o seu parecer para evitar a sobreposição de competências

---

<sup>108</sup> Conforme previsto no artigo 42º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro e suas alterações.

<sup>109</sup> Conforme previsto no artigo 42º-A do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro e suas alterações.

<sup>110</sup> Conforme previsto nos artigos 20º e 23º do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro e suas alterações.

<sup>111</sup> O artigo 31º do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, integrava na LA várias licenças, exceto alguns casos pontuais como os aterros e, posteriormente, as licenças de coíncineração).

<sup>112</sup> O artigo 32º do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de agosto, integrava na LA todas as licenças de captação de recursos hídricos e rejeição de águas residuais.

com a APA-DALA e a APA-DOGR. A APA-DALA ou a DOGR solicitam o parecer da APA-DACAR apenas quando existe a monitorização de, pelo menos, um parâmetro em contínuo e não solicitam qualquer parecer às CCDR–DSA. As cinco CCDR–DSA não consultam a APA-DACAR na emissão de decisões administrativas de licenciamento, mesmo quando se prevê a monitorização de, pelo menos, um parâmetro em contínuo, exceção feita a uma licença de exploração de instalação de co-incineração, emitida pela CCDR Algarve<sup>113</sup>. Em conclusão, a APA-DACAR não é, na prática, uma entidade que exerça ações de licenciamento, razão pela qual não foi considerada nesta categoria.

### OBSTÁCULOS – 4.3

#### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A LIGAÇÃO ENTRE O DL N.º 78/2004 E OS DIPLOMAS CONEXOS NA ANÁLISE DE AUTOCONTROLO

Replicou-se, com os regimes conexos (dados patentes no quadro 12-A) uma análise semelhante à praticada no quadro 11-A, onde não se repetem os diplomas já incluídos neste último quadro. Inseriu-se, ainda, o regime legal PRTR – (Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes) porque, mesmo que os diplomas não expressem uma conexão, o reporte comum dos resultados do autocontrolo da emissão de poluentes para a atmosfera torna essa relação óbvia.

Quadro 12-A: Súmula dos regimes conexos e a sua relação com o DL n.º 78/2004

#### **DL n.º 242/2001, de 31 de agosto (COV)**

Estão abrangidas pelo diploma dos compostos orgânicos voláteis (COV) as instalações que desenvolvem as atividades listadas no seu Anexo I e que operam acima dos limiares de consumo de solventes definidos no Anexo II-A. Incluem-se os seguintes sectores licenciados pelo REAI: indústria da borracha, de curtumes, do calçado, gráfica, farmacêutica, de revestimento ou limpeza de superfícies, de extração de óleos e gorduras e de fabricação de tintas e vernizes. São incluídas todas as atividades de limpeza a seco, lavandarias, licenciadas ao abrigo do LZero. Em 2010, a APA estimava estarem abrangidas 890 instalações, 610 das quais eram lavandarias. A ECL é a APA sempre que a instalação é PCIP. Nos restantes casos, a ECL são as respetivas CCDR.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Segundo o n.º 4 do art.º 17º do DL n.º 78/2004, as disposições do diploma COV prevalecem sobre as disposições deste diploma.

<sup>113</sup> Conforme os respetivos alvarás, de 2009 da CCDR Algarve e de 2010 da CCDR Norte.

## Quadro 12-A (continuação): Súmula dos regimes conexos e a sua relação com o DL n.º 78/2004

**DL n.º 242/2001, de 31 de agosto (COV)****O que se verificou:**

- Licenciamento: Os pareceres da APA-DACAR são integrados na LA quando as instalações são PCIP. Nos restantes casos, as CCDR deveriam emitir parecer obrigatório (nas instalações novas ou que sofreram alterações substanciais), para ser incorporado na decisão administrativa de licenciamento da atividade principal. As decisões administrativas de licenciamento apresentam condições genéricas.
- Análise de autocontrolo: A análise das LA demonstra que os resultados do autocontrolo no âmbito do DL n.º 242/2001 devem ser remetidos pelos UA à APA (no RAA) e, em simultâneo, às CCDR. Pela análise das decisões administrativas, verifica-se que este reporte está em sobreposição com o DL n.º 78/2004.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo da IGAOT e das CCDR.

**DL n.º 178/2003, de 5 de agosto (GIC)**

Aplica-se às grandes instalações de combustão (GIC) com potência térmica nominal igual ou superior a 50 MW. A ECL é a APA que emite parecer obrigatório, na decisão administrativa de licenciamento da atividade principal.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: O autocontrolo coincide com o efetuado ao abrigo do DL n.º 78/2004.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: Os pareceres da APA são integrados na LA quando as instalações são PCIP. Por princípio, todas as instalações GIC deviam ser instalações PCIP, mas no “Relatório sobre o autocontrolo das emissões para a atmosfera 2009”, da APA, surge a indicação que 3 das 22 instalações GIC não são PCIP, o que contradiz as disposições da APA e da Comissão Europeia (CE) sobre esta matéria. Ver Nota.

Nota: “Importa ainda referir que as GIC são instalações abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, relativo à prevenção e controlo integrado da poluição, sendo que o cumprimento da legislação nacional é requisito mínimo para a emissão das respectivas Licenças Ambientais, <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=82&sub2ref=314&sub3ref=433>, acedido em 30.01.2013;

*The plants that are covered by the LCP Directive are also covered by the Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) Directive*, <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/lcp/implementation.htm>, acedido em 02.2013.

- Análise de autocontrolo: A análise das decisões administrativas demonstra que o reporte do autocontrolo corresponde efetivamente ao previsto no DL n.º 78/2004, pelo que não há sobreposição.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo da IGAOT e das CCDR

**DL n.º 102/2010, de 23 de setembro (QAr)**

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Revogou o Decreto-Lei n.º 276/99, de 23 de julho, referido no artigo 3º do DL n.º 78/2004 e segundo o n.º 5 — (...) as condições constantes dos planos de acção aí previstos, em particular no que respeita às emissões das instalações localizadas nas áreas afectas, prevalecem sobre os requisitos do presente diploma.”

**O que se verificou:**

Licenciamento: A análise dos planos de ação que estão em vigor demonstrou não existir qualquer condição aplicável à emissão de poluentes para a atmosfera no âmbito do DL n.º 78/2004, como consta no quadro 17-A.

**DL n.º 127/2008, de 26 de agosto, alterado pelo DL n.º 6/2011, de 10 de janeiro (PRTR)**

O PRTR inclui todas as instalações abrangidas pelo regime PCIP e alguns sectores adicionais, como estaleiros navais, pedreiras, Estações de Tratamento de Águas Residuais, aquicultura intensiva e instalações industriais para a preservação da madeira e dos produtos de madeira, conforme listagem do seu anexo. A entidade competente é a APA.

Na perspetiva do DL n.º 78/2004: Não há qualquer ligação, nos textos dos diplomas, entre os dois diplomas.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: Não existe qualquer decisão administrativa associada. Estarão abrangidas pela obrigatoriedade de reporte de autocontrolo à APA, pelo menos, 1000 instalações, sendo que destas, em 2010, apenas 580 ultrapassaram os limiares que obrigam ao reporte dos dados PRTR à Comissão Europeia (CE).
- Análise de autocontrolo: A APA-DALA recebe o reporte anual de todos os UA abrangidos, que inclui dados sobre a emissão de poluentes para a atmosfera. Pela análise das decisões administrativas, verifica-se que o reporte do autocontrolo PRTR está em sobreposição com o reporte do autocontrolo do DL n.º 78/2004. A APA-DACAR não tem qualquer participação. As CCDR-DSA validam os dados das instalações que não são PCIP.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo da IGAOT e das CCDR.

Fonte: Elaboração própria

Na figura 3–A ilustra-se a interseção no âmbito dos diferentes diplomas enunciados no quadro 12-A, na perspetiva do conjunto de sectores sujeitos a reporte de autocontrolo da emissão de poluentes para a atmosfera e, consequentemente, a decisão administrativa de análise de autocontrolo. Os diplomas já

analisados no quadro 11-A foram incluídos, mas apenas quando se verificou existir uma sobreposição não tratada, ou seja, i) quando o UA reporta o autocontrolo sobre a emissão de poluentes para a atmosfera para mais do que uma entidade da AP (detetada no licenciamento) e ii) não existe uma divisão de atribuições entre essas entidades na análise desse reporte (detetada na análise de autocontrolo). As entidades da AP que constam na figura correspondem àquelas que recebem o reporte do autocontrolo e, como tal, são responsáveis pela emissão da decisão administrativa de análise de autocontrolo.

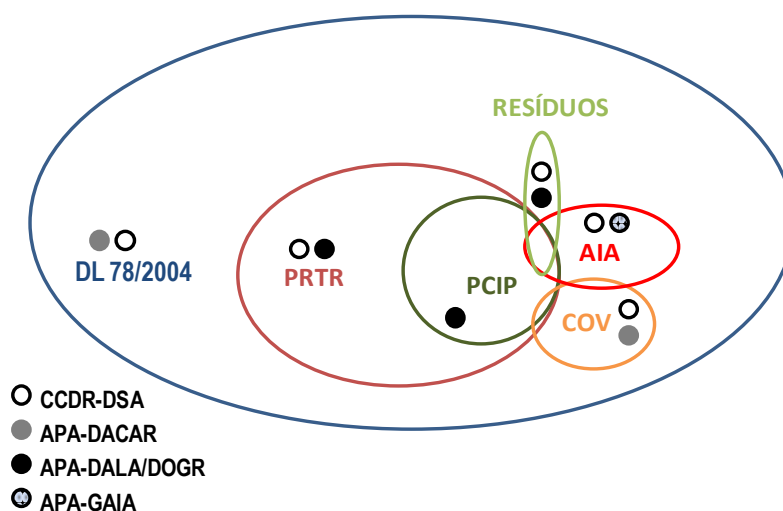


Figura 3-A: Sobreposição não tratada no reporte dos resultados do autocontrolo

Nota 1: Os RESÍDUOS englobam os regimes legais correspondentes ao regime geral (OGR), aos aterros e à co(incineração).

Nota 2: As proporções não estão corretas, mas pretendem apenas apoiar a ilustração.

Fonte: Elaboração própria.

Na figura 3-A são evidentes as interseções entre diferentes regimes legais da responsabilidade do Ministério do Ambiente, que obrigam os UA a reportar os resultados do seu autocontrolo a várias entidades ou unidades orgânicas no interior da mesma entidade da AP. A compreensão dos múltiplos deveres de licenciamento e de reporte do autocontrolo dos UA, não raras vezes, dispersos em aditamentos, averbamentos e ofícios que alteram as decisões administrativas originais, só é possível devido a um cálculo combinatório nem sempre fácil de deslindar, ampliando os riscos de incumprimento em que estes incorrem, para além de criar encargos elevados para os serviços da administração. Apesar de não se ter estudado a instrução dos processos de licenciamento, é provável que também nesta matéria se encontrem sobreposições não tratadas. No mesmo sentido, e com prejuízo, os UA devem reportar o autocontrolo a várias entidades da AP.

Identificaram-se outros dois problemas. Em primeiro lugar, as entidades que recebem o reporte do autocontrolo PCIP, o relatório ambiental anual, RAA (a APA-DALA ou a DOGR), ou os relatórios de monitorização de AIA (as CCDR ou a APA-GAIA), vêem-se na iminência de emitir a respetiva decisão administrativa de autocontrolo na matéria de emissão de poluentes para a atmosfera de determinada

instalação sem deter informação suficiente e, por conseguinte, com receio de contradizer o parecer dado pela CCDR-DSA/APA-DACAR, no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2004. O oposto também será verdade para as CCDR-DSA. Neste contexto, multiplicam-se as cadeias de pedidos de informação, colaterais, que prejudicam a capacidade de resposta das CCDR-DSA e da APA-DACAR. Em segundo lugar, como já foi referido, a obrigação de executar e reportar o autocontrolo está dispersa em várias decisões administrativas. Para além dos inconvenientes óbvios da duplicação de obrigações dos UA e da AP, a leitura das diferentes decisões administrativas de licenciamento e de análise de autocontrolo torna evidente que a sua preparação não resulta de um trabalho conjunto das entidades do Ministério do Ambiente. A combinação final pode ser incongruente, conforme resulta da compilação de informação apresentada nos Anexo A e E, da qual se retiraram alguns casos, que constam na caixa 1-A.

Caixa 1-A: Exemplos de incongruências em decisões administrativas do Ministério do Ambiente.

Exemplo1: Instalação sujeita aos regimes REAI, PCIP e abrangida pela obrigatoriedade de monitorização em contínuo, ao abrigo do DL n.º 78/2004, desde 2012, apenas para o parâmetro SO<sub>2</sub>:

A análise de autocontrolo da CCDR-DSA, de determinada fonte pontual, também designada de fonte fixa (FF), concluiu pela excedência dos limiares mássicos máximos de SO<sub>2</sub> (em todas as medições de 2009 a 2011) e de partículas (nas quatro medições de 2009 e 2010, mas não nas duas medições de 2011), e de excedência das concentrações valores limite de emissão no parâmetro partículas, nas medições de 2009 e 2010. Estes factos foram transmitidos à APA. Em 2011, a APA determinou, por aditamento à LA, que o UA deveria proceder à monitorização em contínuo de SO<sub>2</sub> nessa fonte, concedendo um prazo para a instalação desse equipamento. Não foi emitida qualquer participação na sequência das infrações (excedência de VLE e limiar mássico máximo), com vista à instrução de processo de contraordenação (PCO).

Na decisão administrativa de autocontrolo da APA-DALA, no âmbito dos RAA de 2009 e 2010, que determinou a instalação de equipamento de medição em contínuo de SO<sub>2</sub>, também são identificadas as várias excedências de VLE das partículas em 2009 e 2010, para os quais o UA apresentou justificações. Contudo, indica-se a falta de numerosos dados no âmbito do DL n.º 78/2004: capacidade nominal; capacidade nominal utilizada durante as medições, uma vez que é indicada uma capacidade superior à existente, e não se fornecem dados sobre os combustíveis utilizados; controlo metrológico dos equipamentos utilizados nas medições; valores discrepantes de concentrações e caudais mássicos; falta de monitorização de vários parâmetros; não foi demonstrado o cumprimento do VLE expresso em kg de SO<sub>2</sub> por tonelada de produto e teor de enxofre nas matérias-primas; excedência de VLE em medição em que o UA verificou ter ocorrido uma fuga em filtro de mangas, sendo uma condição da legislação que “A amostragem das fontes de emissão para a atmosfera deve ser representativa das condições de funcionamento normal da instalação (o que não aconteceu na monitorização realizada em dezembro de 2009, dado o funcionamento anómalo do filtro de mangas onde ocorreu a fuga)”. A APA notou, ainda, que este problema (filtro de mangas) ocorreu em dezembro e o UA referiu que a reparação foi imediata, mas a medição subsequente ocorreu apenas em setembro do ano seguinte e, adicionalmente, não foi reportada a excedência de qualquer VLE ou mau funcionamento de sistema de tratamento de gases no âmbito das “situações potenciais de emergência”, condição da LA. Foi dado conhecimento deste parecer à CCDR e ECL. Não foi emitida uma participação na sequência das infrações constatadas, com vista à instrução de PCO.

Na sequência de reclamação, a CCDR-DSF deslocou-se ao local com a ECL, no segundo semestre de 2011. Concluiu-se pelo cumprimento da legislação sobre a emissão de poluentes para a atmosfera na 1ª medição de 2011, na FF, e que o prazo para a instalação de monitorização em contínuo estava a decorrer. Não se pronunciou sobre os dados anteriores, nem foi lavrado um auto de notícia na sequência das infrações de 2009 e 2010.

Exemplo 2: Instalação sujeita aos regimes legais PCIP, DL n.º 78/2004 e DL n.º 183/2009 (Aterros):

A IGAOT detetou, em inspeção, que “Num aterro de resíduos urbanos, a respetiva Licença de Exploração (LE) e Licença Ambiental (LA), ambas de 2009, não impunham a periodicidade nem os parâmetros a serem monitorizados ao lixiviado, referindo-se na LA que “O operador deverá cumprir com as condições estabelecidas na LE” e a LE que “A empresa terá que proceder ao controlo dos lixiviados produzidos no aterro, nos termos especificados na LA.””

Num outro aterro de resíduos urbanos, a respetiva LE, de 2010, e 1º averbamento, apresentam o plano de monitorização de lixiviados e águas residuais, águas subterrâneas e biogás. A LE remete o plano de autocontrolo das águas superficiais para a LA, de 2009. No entanto, a LA remete para a LE a monitorização das águas subterrâneas, das águas superficiais, dos lixiviados, do biogás e do sistema de queima do biogás. A LA contém as condições a aplicar à monitorização da emissão difusa de biogás e à captação de água subterrânea e estabelece as obrigações de reporte no SNIERPA e no PRTR.

Exemplo 3: Instalação sujeita aos regimes legais PCIP, DL n.º 78/2004, DL n.º 85/2005 (Cocincineração) e DL n.º 178/2006 (OGR):

Duas CCDDR-DSA emitiram alvarás de operação de gestão de resíduos (AOGR) para unidades de cocincineração de resíduos não perigosos, ao abrigo do regime simplificado do DL n.º 178/2006 e suas alterações, igualmente sujeitas aos regimes REAI e PCIP.

Num dos AOGR, de 2009, consta, em anexo, um parecer da APA-DACAR. Esse parecer faz a remissão para a LA dessa instalação e explicita as condições da monitorização da emissão de poluentes para a atmosfera. O parecer obriga ao reporte dos resultados do autocontrolo à APA, ao abrigo quer do DL n.º 78/2004, quer do DL n.º 85/2005. Não se detetou que existisse um aditamento posterior à LA (de 2008), que incluísse a alteração de 2009, que consistiu na cocincineração.

No outro caso, o AOGR, de 2010, alterado por dois ofícios, prevê a monitorização em contínuo e o cumprimento do DL n.º 85/2005, mas não apresenta um plano de reporte de monitorização que siga todas as disposições aplicáveis do DL n.º 78/2004 e DL n.º 85/2005, ao contrário do AOGR de 2009. Neste AOGR não há uma única referência à LA (de 2008) e ao envio dos dados da monitorização em contínuo para a APA, mas obriga-se ao reporte desse autocontrolo à CCDDR. O 2º aditamento da sua LA, emitido em 2011, mantém as condições a cumprir nas fontes pontuais e remete as condições da cocincineração para o AOGR, à exceção de introdução de nova condição sobre os métodos admissíveis na medição: “O operador deverá garantir que são utilizados métodos de determinação que possuam limites de deteção/quantificação adequados ao VLE que é aplicável a cada poluente. No que se refere à utilização de um método com determinado limite de deteção (ld), sugere-se que este ld não seja superior a 10% do VLE”.

Exemplo 4: Instalação sujeita aos regimes legais PCIP, COV, AIA e à monitorização pontual do DL n.º 78/2004:

Uma decisão administrativa de licenciamento de AIA ou seja uma DIA, de 2008, cuja Autoridade de AIA correspondia a uma CCDDR, autorizou um novo projeto de instalação industrial, estabelecendo o programa de monitorização, incluindo as fontes pontuais e parâmetros e informando que o UA deve cumprir as seguintes condições genéricas “Valores-limite de emissão de gases residuais e os valores das emissões difusas, ou valores limite para a emissão total, e outros requisitos estabelecidos no anexo II-A; ou os requisitos do plano individual de redução de emissões, constante do anexo II-B, de acordo com o Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 242/2001, de 31 de Agosto”.

O projeto já se encontrava consumado antes da aprovação da DIA, pelo que foi instaurado PCO pela IGAOT.

Em 2010, a APA-DALA, com conhecimento da CCDDR e da IGAOT, indeferiu o pedido de LA apresentado por este UA, por não estarem reunidas as condições para cumprir a legislação em matéria de proteção do ar e por falta de informação na instrução do processo. A APA alegou desconhecer a caracterização de todas as fontes pontuais identificadas na instalação e que o UA não havia entregue o plano de gestão de solventes de 2009, nem aplicado as melhores técnicas disponíveis (MTD) na instalação.

A duplicação no reporte do autocontrolo pelos UA e sua análise pela AP no âmbito da proteção do ar, em vários regimes legais (conforme dados do quadro 12-A), implicaram baixas pontuações da sobreposição na análise de autocontrolo. No quadro 13-A apresenta-se uma compilação dos vários regimes legais e a identificação das sobreposições não tratadas nas dimensões de licenciamento e de análise de autocontrolo, mas também de fiscalização/inspeção (quando não se verifica a divisão de

atribuições, refletida na impossibilidade de um UA ser sujeito a fiscalização/inspeção num intervalo de doze meses, por duas entidades em separado, exceto se essas ações forem concertadas), assinaladas, respetivamente, com as letras L, AC ou F/ F\*.

Quadro 13-A: Sobreposições com pontuação baixa nas três categorias

78/2004	PRTR	PCIP	AIA	COV	GIC	Co(Inc)	QAr	Aterros	AOGR	Outros
L	-	L	L	-	-	L	-	L	L	L
AC	AC	AC	AC	AC	-	AC	-	AC	-	-
F	F	F	F	F	F	F	-	F	F	F*

Legenda: L – licenciamento que inclui o item ambiental emissão de poluentes para a atmosfera; AC – análise de autocontrolo que inclui o item ambiental emissão de poluentes para a atmosfera; F – Sujeitos a fiscalização pela IGAOT, 5 CCDD e o SEPNA ou a BriPA; F\*: quando as entidades previstas em F não são as entidades competentes de fiscalização, mas caso verifiquem uma infração, devem remetê-la à respetiva entidade competente.

Outros: Conjunto dos restantes diplomas analisados referentes à atividade principal dos UA.

Fonte: Elaboração própria

A Diretiva n.º 2010/75/EU, de 24 de novembro, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), ainda não transposta para o direito nacional à data das sessões de trabalho, irá substituir as obrigações previstas na diretiva PCIP, englobando mais sectores<sup>114</sup>, clarificando e alargando o âmbito<sup>115</sup>, impondo novas condições e integrando as disposições do diploma COV, do diploma GIC e do diploma da Co(Incineração). Prevê-se que esta nova legislação incorpore das condições destes diplomas e passe a incluir 755 instalações PCIP (das quais 23 são GIC, 15 Co(Inc.) e 56 COV) e, adicionalmente, 2 Co(Inc.) e 1351 COV, num total de cerca de 2200 instalações<sup>116</sup>. Esta será uma janela de oportunidade, uma vez que a conjugação da informação prestada nos quadros 11, 12 e 13-A e nas figuras 2 e 3-A apela à colaboração das diversas entidades no planeamento e execução das suas atribuições e, ainda, à condensação das decisões administrativas de licenciamento num único documento, em particular na licença ambiental (regime PCIP), sempre que as instalações estejam por este abrangidas, devendo prever-se um único reporte de autocontrolo para cada item ambiental e a emissão de uma única decisão administrativa de análise de autocontrolo.

<sup>114</sup> “Instalações de gaseificação e liquefação de outros combustíveis em instalações com uma potência térmica nominal total igual ou superior a 20 MW (nova categoria 1.4b); Produção de óxido de magnésio em fornos com uma capacidade superior a 50 toneladas por dia (nova categoria 3.1c); painéis de madeira, com exceção de contraplacados com capacidade de produção superior a 600 m<sup>3</sup> por dia (nova categoria 6.1 c); preservação da madeira e produtos de madeira com capacidade de produção superior a 75 m<sup>3</sup> por dia (nova categoria 6.10); Tratamento realizado independentemente de águas residuais não abrangidas pela Diretiva 91/271/CEE, provenientes de uma instalação PCIP (categoria 6.11)”, conforme apresentação de 2011 da APA, disponível em [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Instrumentos/QualificacaoAmbiental/EMAS/11.DLEI-Geral%20encontro%20EMAS%20-%202012.12.12.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/QualificacaoAmbiental/EMAS/11.DLEI-Geral%20encontro%20EMAS%20-%202012.12.12.pdf), apresentação da APA de 2011, [consultada em 05.2013].

<sup>115</sup> “Instalações de combustão com potência térmica = 50 MW (categoria 1.1), clarificação de conceitos de transformação química e produção industrial (categoria 4); operações de gestão de resíduos (categoria 5); tratamento e transformação para fabrico de produtos alimentares a partir de mistura de matérias-primas animais e vegetais (nova categoria 6.4b) iii); Avicultura: clarificação das espécies abrangidas (categoria 6.6a), conforme apresentação da APA de 2011 (nota de rodapé anterior).

<sup>116</sup> Conforme apresentação da APA de 2011 (nota de rodapé anterior).



## OBSTÁCULOS – 4.4

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: AS OMISSÕES NA QUALIDADE E UNIVERSO NA ANÁLISE DE AUTOCONTROLO

Na dimensão universo, assinala-se que as DSA das CCDR Algarve e Alentejo efetuam a análise da totalidade dos autocontroles, mas apenas daqueles que lhes são reportados. As DSA da CCDR Norte, e particularmente da LVT, evidenciaram a realização dessa análise apenas para um número diminuto dos relatórios de autocontrolo que se estima que recebam. Porém, nenhuma destas quatro CCDR-DSA participou<sup>117</sup>, com vista à instauração de PCO, nos anos de 2010 e 2011, qualquer infração ao disposto no Decreto-Lei n.º 78/2004 ou aos diplomas conexos, por ausência de reporte de autocontrolo (universo) ou excedência de VLE (qualidade). Em trajetória oposta, a CCDR-DSA Centro analisa todos os resultados do autocontrolo e atua sobre aqueles que não os reportam, com a emissão de 72 decisões de análise de autocontrolo administrativas desfavoráveis no ano de 2010 e 81 em 2011. Todavia, a pontuação na dimensão universo não foi máxima, porque não se demonstrou o cadastro de todas as fontes pontuais e difusas declaradas pelos UA nos respetivos processos de licenciamento nos quais esta CCDR participa e, consequentemente, a identificação cabal de todos os que não reportam o autocontrolo. Adicionalmente, esta entidade deixou, em 2010, de emitir decisões administrativas em resposta a todos os reportes de autocontrolo, passando a fazê-lo apenas quando verifica inconformidades ou incumprimentos legais.

A APA-DOGR e DALA apresentam um número de decisões administrativas de análise de autocontrolo (análise do RAA) muito baixo, face ao número que seria expectável, não existindo participações de infrações.

A APA-DACAR remete as decisões administrativas de autocontrolo dos 67 UA, sujeitos à sua supervisão, à IGAOT, apenas quando considera que estas são desfavoráveis. Contudo, estas decisões não cumprem diversos critérios de qualidade: o enquadramento legal e a descrição dos factos em concreto que determinam e enquadram a prática da infração, designadamente, a prova de que o comportamento omitido seja devido<sup>118</sup>; as circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação<sup>119</sup>; e a junção de documentos probatórios<sup>120</sup>. O facto de a IGAOT não ter informado sobre qualquer PCO

<sup>117</sup> A distinção entre auto de notícia ou participação consta no artigo 45º da Lei das contraordenações ambientais (Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto): “1 — A autoridade administrativa levanta o respectivo auto de notícia quando, no exercício das suas funções, verificar ou comprovar pessoalmente, ainda que por forma não imediata, qualquer infração às normas referidas no artigo 1.º, o qual serve de meio de prova das ocorrências verificadas. 2 — Relativamente às infracções de natureza contra-ordenacional cuja verificação a autoridade administrativa não tenha comprovado pessoalmente, a mesma deve elaborar uma participação instruída com os elementos de prova de que disponha.”

<sup>118</sup> As falhas mais comuns consistem na falta de indicação, na monitorização em contínuo: dos VLE e os valores medidos que determinam a infração e não se esclarece se é aplicável, ou não, o regime de tolerância.

<sup>119</sup> As falhas mais comuns consistem na falta de indicação: desde quando é que a FF está em exploração; se o laboratório a que recorreu é acreditado, quando aplicável; ou se a infração já se havia verificado anteriormente ou foi a primeira ocorrência.

<sup>120</sup> Não são incluídos os relatórios de autocontrolo.

instaurado na sequência dessas participações corrobora esta conclusão. A própria APA assume que a sua atitude pretende ser pedagógica<sup>121</sup>.

Já foi referido que as DSF das cinco CCDR apresentam uma ação (quase) nula no âmbito da garantia do Decreto-Lei n.º 78/2004, dando-se nota de algumas ações pontuais, que ocorreram já no final de 2011 ou no início de 2012 nas CCDR Alentejo e Centro, conforme informação do quadro 4-A. Solicitada à IGAOT informação sobre os PCO externos instaurados em 2010 e 2011 por incumprimento de normas de proteção do ar expressas nas LA, fixadas nos termos do artigo 18º do diploma PCIP, esta entidade reportou um total de 28, cuja origem esteve unicamente em participações da CCDR Centro e todas no âmbito da análise de autocontrolo.

Em resultado das inspeções, a IGAOT lavrou autos de notícia referentes, respetivamente, em 2011 e 2010, a 147 e 139 infrações relacionadas com a emissão de poluentes para a atmosfera e 64 e 105 com o licenciamento ambiental<sup>122</sup>. No entanto, nem sempre se cumpriram os critérios de qualidade, à exceção da junção dos documentos probatórios<sup>123</sup>. Não se evidenciou, ainda, o cumprimento integral de um critério da proporcionalidade na inspeção: a aplicação de diferentes níveis de punição e a garantia de correção das inconformidades, refletidas na graduação de medidas corretivas e punição de incumprimentos legais no âmbito de PCO, por admoestação, valores das coimas ou medidas cautelares e restituição da situação anterior à da prática da infração.

A consulta da lista dos 76 processos de advertência<sup>124</sup>, instaurados entre janeiro de 2008 e junho de 2012 pela IGAOT, demonstrou que apenas 4 se relacionam com a proteção do ar, todos incidentes na minimização de emissões difusas (3 em 2008 e 1 em 2010). A IGAOT goza da possibilidade de emitir ordens que assegurem a correção das inconformidades, ao abrigo da sua legislação orgânica<sup>125</sup>,

<sup>121</sup> “Saliente-se que a maioria das situações de incumprimento, referidas no decorrer do presente relatório, não corresponde, em regra, a situações preocupantes, mas sim a ocorrências pontuais decorrentes do funcionamento de um qualquer estabelecimento. Estas situações têm recebido o devido acompanhamento, sendo emitidos pareceres técnicos sobre o cumprimento dos VLE e aspectos legais relativos às emissões para a atmosfera, adoptando-se uma atitude essencialmente pedagógica”. Retirado do “Relatório sobre Emissões Atmosféricas Industriais | 2009, APA, Dezembro 2010”. À data das sessões de trabalho era o último relatório disponível. Em julho de 2013 era, igualmente, o relatório mais recente acessível na internet, disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=82&sub2ref=314>, [consultado em 12.2011].

<sup>122</sup> As infrações relacionadas com as LA poderão, ou não, referir-se a incumprimento de condições de proteção do ar. Note-se que, no decorrer do processo de consulta de participações e autos de notícia, foi evidente a inexistência de critérios sobre a imputação de infração, por parte da IGAOT, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 173/2008 ou n.º 78/2004, nas instalações PCIP, o que se repercute em diferenças consideráveis nos valores mínimos e máximos das coimas aplicáveis.

<sup>123</sup> Diversos autos de notícia não incluem a prova de que o comportamento omitido seja devido, por exemplo: quando se reporta a obrigatoriedade de o UA proceder ao autocontrolo pontual mas não se indicando os poluentes que deveriam ter sido monitorizados, por ser expectável que os respetivos limiares mássicos fossem superiores aos limiares mássicos mínimos, e a data de entrada em funcionamento da fonte pontual; quando se indica que não foi cumprida a obrigatoriedade de cumprir a velocidade de saída dos gases, mas não se prova que tal é tecnicamente possível. Quanto às circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação, é comum não se indicar o histórico dos resultados das monitorizações realizadas pelo UA, quando existe uma excedência de um VLE e não indicar se o UA informou sobre as causas desse incumprimento e tomou medidas corretivas.

<sup>124</sup> Que impõe uma ordem, ao abrigo do Código Penal.

<sup>125</sup> Ordens de cumprimento da legislação ambiental, ao abrigo da alínea o) do n.º 2 do art.º 3º do Decreto-Lei n.º 276-B/2007, de 31 de julho, “2 — A IGAOT prossegue as seguintes atribuições: (...) (o) Impor, no âmbito das ações previstas na alínea l), medidas preventivas que previnam, corrijam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas e bens e ambiente” e punindo o seu

combinada com a lei das contraordenações ambientais. Não obstante, não existe uma listagem desses processos e seu seguimento<sup>126</sup>.

De igual forma, a CCDR Centro (DSA e DSF) e a CCDR Alentejo (DSF) não demonstraram tomar medidas adicionais (no caso da CCDR Centro após a instauração do PCO), que garantissem a correção das inconformidades legais. Já em 2012, a CCDR Centro (DSF) demonstrou ter emitido duas ordens, cujo incumprimento cabal incorre na instauração de procedimento criminal ao abrigo do Código Penal, que incidiram sobre o Decreto-Lei n.º 78/2004, respetivamente, na minimização de emissões difusas e no cumprimento de valores limite de emissão em fonte pontual<sup>127</sup>.

Parece haver, assim, uma aparente incapacidade, possivelmente devido a dificuldades de ordem técnica (jurídica e ambiental), aliada à escassez de recursos humanos e de diretrizes para a sua atuação, para fazer cumprir o Decreto-Lei n.º 78/2004, por parte das DSA e DSF das CCDR Algarve, Alentejo, LVT e Norte, da DSF da CCDR Centro e da APA-DACAR, APA- DALA e DOGR. Esta situação cria vários desequilíbrios de igualdade, num nível regional, na zona Centro, destacando-se que a inação das CCDR nas regiões Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo e Norte, pode conduzir a distorções concorrenciais entre UA de um mesmo sector a operar em diferentes regiões. No entanto, salienta-se de forma positiva o rigor na aplicação da legislação que visa a proteção do ar, do ambiente e da saúde pública, na zona Centro.

Não se pode ainda deixar de sublinhar a atuação pouco eficaz da APA, mas também da IGAOT, ao não atuar além da instrução dos PCO para garantir a correção das inconformidades dos principais poluidores, nomeadamente os abrangidos pelo diploma PCIP ou aqueles que monitorizam pelo menos um parâmetro em contínuo. Corroborando o referido, em 2011, a CCDR Centro transmitiu à APA e à IGAOT a sua preocupação com a “falta de proporção da atuação das duas entidades: a APA com uma atitude mais permissiva para com as instalações cujas emissões têm maior impacte na qualidade do ar ambiente e a CCDR C com um elevado grau de exigência sobre as instalações com impactes mais reduzidos.”<sup>128</sup>

---

incumprimento ao abrigo do disposto na Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto (Lei das contraordenações ambientais), artigo 25º, que dispõe que “Ordens da autoridade administrativa, 1—Constitui contra-ordenação grave o incumprimento de ordens ou mandados legítimos da autoridade administrativa transmitidos por escrito aos seus destinatários.”

<sup>126</sup> A análise dos relatórios de inspeção demonstrou uma única advertência, sob a forma de ofício, em que o UA foi notificado a proceder ao autocontrolo da emissão de poluentes para a atmosfera. No entanto, em situações análogas, não se demonstrou ter ocorrido a mesma atuação.

<sup>127</sup> Aferiu-se, pela consulta de processos, que o procedimento consiste numa notificação prévia ao abrigo do Código de Procedimento Administrativo (CPA), nos termos dos artigos 100º e 101º, para o UA se pronunciar por escrito e alegar o que possa influir na determinação, após o que é notificado para cumprir essas condições e, findo o prazo para cumprimento da ordem, caso se verifique a inobservância da mesma, fica sujeito à coima correspondente às contraordenações ambientais e a CCDR participará esse facto ao Ministério Público, com vista à instauração do procedimento criminal, nos termos do artigo 348º do Código Penal.

<sup>128</sup> A CCDR C inscreve nesse ofício, de 10.2011, que analisou os 27 pareceres da APA-DACAR que lhe foram transmitidos em 09.2011, e verificou que 18 apresentam incumprimentos legais, quer aos VLE aplicáveis, quer ao regime de monitorização aplicável. Recorde-se que a CCDR C efetuou um total de 72 participações em 2010 e 88 em 2011, com vista à instrução de PCO. Este ofício foi integrado em informação remetida pela Secretaria de Estado do Ambiente à CM de Vila Velha de Rodão, disponível em

Nas baixas pontuações da dimensão universo não será desprezável a inexistência de sistemas informáticos de gestão da informação que apoiem a formalização e sistematização das condições impostas no licenciamento, através do autocontrolo, para cumprimento do Decreto-Lei n.º 78/2004 e, em simultâneo, que sirvam a análise de controlo, a sua utilização na desmaterialização e racionalização de processos e na acessibilidade de informação entre as entidades competentes.

Ao receberem poucos relatórios de autocontrolo, as DSA das CCDR Algarve e Alentejo conseguem organizar essa informação e emitir uma decisão administrativa de análise de autocontrolo em tempo útil. Já as restantes CCDR não gozam desse elemento facilitador. A APA recebe um número baixo (DACAR e DOGR) ou médio (DALA) de relatórios de autocontrolo, mas pode-se alegar que serão os relatórios com maior complexidade técnica. Quanto aos recursos humanos, não existem dados cabais para fazer qualquer consideração. Não obstante, a CCDR-DSA Centro suplanta todas as entidades na análise de autocontrolo, no universo e na qualidade. Deve também ser referido que a perceção nas sessões de trabalho foi a de que a CCDR Centro-DSA não dispõe de mais técnicos do que as restantes. Estes bons resultados podem ser explicados, em parte, pela ferramenta informática construída pelos seus técnicos.

No quadro 14-A é apresentado um sumário dos projetos em curso ou as intenções manifestadas pelas DSA das CCDR e pela APA-DACAR, DOGR e DALA, em matéria de tecnologias de informação/bases de dados. Ressalva-se que esta análise não foi incluída no estudo, pelo que a informação genérica foi recolhida colateralmente, e apenas na perspetiva da implementação, por aplicação dos questionários ou consulta, quer de documentos disponíveis nos sítios da internet das entidades da CCDR Norte<sup>129</sup> e da APA<sup>130</sup>, quer de algumas das suas funcionalidades nas CCDR Centro, Alentejo e Algarve. Adiciona-se neste quadro as exigências de reporte de autocontrolo de cada um dos diplomas em matéria de proteção do ar, para melhor compreensão do significado da expressão “reporte do autocontrolo”.

---

<http://dl.dropboxusercontent.com/u/11436236/DOCS%20CMVVR/Outros/QUEIXA%20FORMAL%20SOBRE%20AMBIENTE%20EM%20VILA%20VELHA%20DE%20RODAO.pdf>, [consultado em 01.2013]

<sup>129</sup> Manual de Apoio, Submissão dos Relatórios de Autocontrolo de Emissões Atmosféricas e Planos de Gestão de Solventes, CCDR N, sem data, disponível em <https://balcao.ccdr-n.pt/balcao/imagens/manual-reea.pdf>, Decreto-Lei n.º 242/2001, de 31 agosto, Exemplo de Preenchimento, CCDR N, sem data, disponível em <https://balcao.ccdr-n.pt/balcao/imagens/manual-solventes.pdf>, [consultado em 03. 2013].

<sup>130</sup> Projecto Relatório Único, sessões técnicas, março de 2011, APA, [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Instrumentos/PRTR/Relatorio%20Unico/Inventario%20SIRAPA/Apresentacao%20sessoes%20divulgacao%20RU.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/PRTR/Relatorio%20Unico/Inventario%20SIRAPA/Apresentacao%20sessoes%20divulgacao%20RU.pdf), Guia de Apoio ao preenchimento do SIRAPA, maio de 2012, <http://sirapa.apambiente.pt/guiautilizacaoairapa.pdf>, [consultado em 03. 2013].

## Quadro 14-A: Projetos em curso ou as intenções em matéria de tecnologias de informação/base de dados

## • CCDR Algarve:

**DL n.º 78/2004 e DL n.º 242/2002 (COV):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo em suporte papel ou, eventualmente, em suporte digital, e devem cumprir o formato do Anexo II do DL n.º 78/2004 (ver Nota 1). Os técnicos da DSA inserem os dados em base “MSExcel”.

## • CCDR Alentejo:

**DL n.º 78/2004 e DL n.º 242/2002 (COV):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo em suporte papel ou, eventualmente, em suporte digital, e devem cumprir o formato do Anexo II (ver Nota 1). Os técnicos da DSA inserem os dados em base “MSExcel”. A CCDR Alentejo manifestou a intenção de incluir a funcionalidade de receção e análise do autocontrolo dos UA na sua área de jurisdição no projeto GISA-Gestão Integrada de Saúde e Ambiente (<http://www.gisaproject.org/index.php/o-projecto>).

## • CCDR LVT:

**DL n.º 78/2004 e DL n.º 242/2002 (COV):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo em suporte papel ou, eventualmente, em suporte digital, e devem cumprir o formato do Anexo II (ver Nota 1). Não foi possível aferir a existência de tecnologias de informação ou base de dados dedicadas.

## • CCDR Centro:

**DL n.º 78/2004 e DL n.º 242/2002 (COV):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo em suporte papel ou, eventualmente, em suporte digital, e devem cumprir o formato do Anexo II (ver Nota 1). Os técnicos da DSA inserem os dados em base “File Maker”, cujas características foram desenvolvidas pelos próprios técnicos da Divisão responsável pela análise de autocontrolo, e adaptada para produzir uma decisão administrativa de análise de autocontrolo, especificando a identificação das fontes pontuais, suas características, parâmetros a serem monitorizados e respetiva periodicidade de monitorização.

**DL n.º 78/2004 (inventário regional):** Os UA devem inserir anualmente os dados de consumo de combustíveis, de produção e número de horas de funcionamento de cada fonte pontual, em <http://inventario.ccdrc.pt/>, para efeitos da elaboração anual do inventário regional. Estes dados são cruzados com a base em “File Maker”.

## • CCDR Norte:

**DL n.º 78/2004 e DL n.º 242/2002 (COV):** Em 2010 e em 2011, os UA remeteram os relatórios de autocontrolo em suporte papel ou, eventualmente, em suporte digital, devendo cumprir o formato do Anexo II (ver Nota 1). Os técnicos da DSA inserem os dados em base “MSExcel”.

A partir de 1 de janeiro de 2012, a CCDR Norte implementou uma tecnologia de informação acessível através de balcão eletrónico, em <https://balcao.ccdr-n.pt>, no qual os UA devem fazer o seu registo, cadastrar as suas fontes pontuais e principais características (forma chaminé, altura, diâmetro, existência plataforma, sistema de tratamento de efluentes gasosos (STEG)), capacidade nominal, combustível) e inserir os parâmetros que monitorizam e os respetivos valores limite de emissão, limiares mássicos mínimos e máximos aplicáveis e valores medidos. Observe-se que, como a possibilidade de anexar os relatórios de autocontrolo, em ficheiro digital, é opcional, o reporte poderá não respeitar o Anexo II (ver Nota 1). No balcão eletrónico consta um modelo de reporte para o Plano de Gestão de Solventes, baseado em documento da APA sobre a implementação deste diploma ao sector das lavandarias.

## • APA-DACAR:

**DL n.º 78/2004, DL n.º 85/2005 (Colnc), DL n.º 178/2003 (GIC) e DL n.º 242/2002 (COV):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo contínuo em suporte digital (“MSExcel”, em formato próprio elaborado pela APA), dando cumprimento à Nota Técnica Anexa ao Despacho n.º 79/95 do Presidente do Instituto de Meteorologia (ver Nota 2). O reporte do autocontrolo pontual deverá respeitar o Anexo II (ver Nota 1). A APA-DACAR teve a intenção de incorporar o reporte do autocontrolo contínuo no reporte anual PRTR, mas o facto de este ter uma periodicidade trimestral inviabilizou essa possibilidade.

**DL 78/2004 (inventário nacional):** Os UA não remetem qualquer informação. Conforme a Resolução de Conselho de Ministros n.º 68/2005, de 17 de março, a informação é obtida através de várias entidades que não incluem as CCDR. Os dados são apresentados em base de dados “MSExcel”.

## Quadro 14-A (cont.): projetos em curso ou as intenções em matéria de tecnologias de informação/base de dados

## • APA-DALA/APA-DOGR:

**DL n.º 173/2008 (PCIP):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo (relatório ambiental anual, RAA) em suporte digital ou em suporte papel, seguindo os dados solicitados pela APA nas Licenças Ambientais (LA), que incluem uma compilação dos resultados do autocontrolo e tratamento de informação em indicadores. Não existe qualquer base de dados onde estes sejam introduzidos. Existe a intenção, ainda não consumada, de incluir este reporte no Formulário Único, obrigação que advém do estabelecido no art.º 28º do diploma PCIP (ver Nota 3).

**DL n.º 127/2008 (PRTR):** Os UA reportam as emissões de poluentes para a atmosfera dos poluentes PRTR, cerca de 60 poluentes definidos no anexo II do Regulamento (CE) n.º 166/2006, de 18 de janeiro, através da Plataforma SIRAPA (Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente), no Relatório Único, dimensão PRTR do Formulário Único, disponível em <http://sirapa.apambiente.pt/SIRAPA> (ver Nota 4).

**DL n.º 85/2005 (Co(Inc)):** Os UA remetem um relatório em suporte papel ou digital, sem formato definido. Não existem tecnologias de informação ou bases de dados dedicadas.

## • APA-GAIA, 5 CCDR:

**DL n.º 69/2000 (AIA):** Os UA remetem os relatórios de autocontrolo/monitorização, em suporte digital ou em suporte papel, seguindo os dados solicitados pela APA/5 CCDR nas Declarações de Impacte Ambiental (DIA), que incluem todos os resultados de análise de autocontrolo. Não existem tecnologias de informação ou bases de dados dedicadas. (ver Nota 5)

## • IGAOT:

**DL n.º 78/2004, DL n.º 85/2005 (CoInc), DL n.º 178/2003 (GIC) e DL n.º 242/2002 (COV):** A IGAOT não tem acesso às bases de dados das 5 CCDR nem da APA. Assim, solicita os resultados do autocontrolo e procede à sua análise apenas nas acções de inspeção (porque não tem acesso prévio a estes dados), para aferir a conformidade legal.

Na sua base de dados, a GestIGAOT, a IGAOT sumariza os dados que caracterizam as atividades dos UA e identifica as fontes pontuais, os STEG, a altura e diâmetro das chaminés e a existência de autocontrolo pontual e em contínuo, complementada por um campo livre para observações. A sua base de dados não é acessível a nenhuma destas entidades.

**DL n.º 69/2000 (AIA) e DL n.º 173/2008 (PCIP):** As DIA e a maioria das LA estão acessíveis ao público.

**DL n.º 127/2008 (PRTR):** A IGAOT acede estes dados em "MSEXcel", no formato de reporte para a Comissão Europeia.

Nota 1, Informação a prestar nos resultados do autocontrolo pontual, ao abrigo do DL n.º 78/2004 (artigo 23º, nº 2 e Anexo II):

No DL n.º 78/2004, artigo 23º, consta que "2 — A comunicação dos resultados referida no número anterior é efectuada no prazo de 60 dias seguidos contados da data da realização da monitorização pontual e contém a informação constante do anexo II do presente diploma, de que faz parte integrante". No Anexo II, constam todas as Especificações sobre o conteúdo do relatório de autocontrolo, que deve conter, no mínimo, a seguinte informação: a) Nome e localização do estabelecimento; b) Identificação da(s) fonte(s) alvo de monitorização (instalação a que está associada) e denominação interna (código); c) Dados da entidade responsável pela realização dos ensaios, incluindo a data da recolha e da análise; d) Data do relatório; e) Data de realização dos ensaios, diferenciando entre recolha e análise; f) Identificação dos técnicos envolvidos nos ensaios, indicando explicitamente as operações de recolha, análise e responsável técnico; g) Objectivo dos ensaios; h) Normas utilizadas nas determinações e indicação dos desvios, justificação e consequências; i) Descrição sumária da instalação incluindo, sempre que possível, o respectivo *layout* (exemplo: capacidade nominal, combustíveis utilizados, equipamentos de redução, etc.); j) Condições relevantes de operação durante o período de realização do ensaio (exemplo: capacidade utilizada, matérias-primas, etc.); l) Existência de planos de monitorização, VLE específicos definidos pela entidade coordenadora do licenciamento ou qualquer isenção concedida no âmbito do presente diploma (\*); m) Informações relativas ao local de amostragem (exemplo: dimensões da chaminé/conduto, número de pontos de toma, número de tomas de amostragem, etc.); n) Condições relevantes do escoamento durante a realização dos ensaios (teor de oxigénio, pressão na chaminé, humidade, massa molecular, temperatura, velocidade e caudal do efluente gasoso- efectivo e PTN, expressos em unidades SI); o) Resultados e precisão considerando os algarismos significativos expressos nas unidades em que são definidos os VLE, indicando concentrações «tal-qual» medidas e corrigidas para o teor de O<sub>2</sub> adequado; p) Comparação dos resultados com os VLE aplicáveis. Apresentação de caudais mássicos; q) No caso de fontes múltiplas, deverá ser apresentada a estimativa das emissões das fontes inseridas no plano, com o respectivo factor de emissão, calculado a partir das fontes caracterizadas; r) Indicação dos equipamentos de medição utilizados. Anexos: detalhes sobre o sistema de qualidade utilizado; certificados de calibração dos equipamentos de medição; cópias de outros dados de suporte essenciais. (\*) Deverá ser remetida apenas no primeiro relatório ou sempre que ocorra uma alteração substancial.

#### Quadro 14-A (cont.): projetos em curso ou as intenções em matéria de tecnologias de informação/base de dados

Nota 2, Informação a prestar nos resultados do autocontrolo contínuo, ao abrigo do Despacho n.º79/95 (DR, II Série, 12 de janeiro de 1996): Os relatórios a elaborar deverão contemplar a informação referida na nota técnica aprovada pelo Despacho n.º79/95, ou em outras que a substituam (condições específicas estipuladas nos respetivos processos de licenciamento ou autorização), nomeadamente, para cada mês de calendário do trimestre em causa deverão ser comunicadas as seguintes variáveis: Número de horas de funcionamento efetivo da unidade; Número de horas de funcionamento efetivo válidas da unidade; Número de dias de funcionamento efetivo (válidos) da unidade (com pelo menos 75% dos períodos de integração base válidos); Para cada poluente sujeito a medição em contínuo: Número de valores relativos aos períodos de integração base válidos; Número de valores médios diários válidos; Valor médio mensal (calculado com base em todos os valores válidos referentes ao período de integração base); Valor máximo de todos os valores válidos referentes ao período de integração base; Valor máximo de todos os valores médios diários válidos; Número de valores médios diários iguais ou superiores ao VLE correspondente; Número de valores médios diários iguais ou superiores a 130% do VLE correspondente; Número de valores, relativos ao período de integração base, iguais ou superiores ao VLE correspondente; Número de valores, relativos ao período de integração base, iguais ou superiores a 200% do VLE correspondente; Tratando-se de uma instalação de combustão: Consumo total de combustível, por tipo (ton); Teor médio ponderado de enxofre no combustível consumido (%); Teor médio ponderado de cinzas no combustível consumido (%); Poder Calorífico inferior (PCI) de cada tipo de combustível. Para além dos poluentes atmosféricos sujeitos a medição obrigatória em contínuo, deverão ser igualmente determinadas em contínuo uma série de parâmetros operacionais que irão permitir o ajustamento dos valores das concentrações medidas a um conjunto de condições de referência, a saber: teor de oxigénio; temperatura dos efluentes; teor de vapor de água; pressão; velocidade de saída dos gases; caudal. Esses dados são utilizados no cálculo das concentrações normalizadas, em função dos parâmetros operacionais medidos e de referência, que deverá recair sobre os períodos de integração base. Deverão ainda ser apresentados a data e a hora de início e fim de todos os períodos ininterruptos de funcionamento efetivo, verificados durante cada trimestre; os períodos que possam ser considerados como enquadráveis no regime tolerância; e informação relativa ao número de valores médios diários anulados ao longo de um ano.

Nota 3, Informação a prestar nos resultados do autocontrolo (RAA), ao abrigo do diploma PCIP: “Em cada RAA deverá ser integrado um relatório síntese da monitorização efectuada. Em particular, para cada poluente monitorizado, este relatório deverá apresentar, para além dos valores de concentração medidos, o respectivo caudal mássico e indicação dos coeficientes de emissões específicas, expressos em toneladas por produto e dos factores de emissão por poluente e combustível consumido, expressos em g/GJ. Um relatório síntese das emissões para o ar deve ser integrado como parte do RAA contendo a seguinte informação: cópia das fichas técnicas actualizadas da realização das operações de verificação/calibração com a indicação dos procedimentos utilizados para assegurar a rastreabilidade e exactidão dos resultados das medições; indicação do número de horas de funcionamento anual de cada fonte de emissão para o ar; para cada parâmetro monitorizado este relatório deverá ainda apresentar: a) os valores de concentração medidos, os caudais mássicos e a respectiva carga poluente (expressa em ton ou kg/ano) b) indicação das emissões específicas expressas em massa por unidade de produção; c) metodologia seguida para o cálculo de todos os valores apresentados.”

Nota 4, Informação a prestar nos resultados do autocontrolo, ao abrigo do diploma PRTR: No PRTR tem de ser reportada a emissão dos 60 poluentes constantes no anexo II do seu Regulamento. O reporte inclui dados de consumo de energia, combustíveis e volumes de produção, dados quantitativos das emissões pontuais e dados quantitativos de emissões difusas para a atmosfera. De acordo com as informações prestadas no sítio da internet da APA, a “Comunicação, pelos operadores de estabelecimentos PRTR, das quantidades de emissões e transferências de poluentes e resíduos independentemente do limiar estipulado no Anexo II do Regulamento PRTR (artigo 4º do Decreto-Lei n.º 127/2008)”. Os UA devem ainda preencher o Inventário SIRAPA, o 1º módulo do Relatório Único e tem como objetivo: Caracterizar cada estabelecimento PCIP/PRTR com informação de referência cuja alteração implica alteração das condições de funcionamento; Definir as condições de referência para verificação dos valores comunicados anualmente pelo Formulário Único (FU); Garantir que a introdução de condições/características de cada estabelecimento seja efectuada apenas uma vez pelo UA. Observações: Não foi possível analisar os reportes dos UA no âmbito do PRTR, por escassez de tempo, mas a APA-DALA informou que não obriga os UA a monitorizar todos os poluentes, seleccionando aqueles que previsivelmente serão emitidos e que devem ser medidos, calculados ou estimados. Informou ainda que, para o reporte de dados de 2010, foi possível harmonizar as unidades do PRTR, com o DL n.º 78/2004, evitando que os UA tivessem de efectuar cálculos, para transformar os resultados obtidos no seu autocontrolo, nas unidades requeridas.

Nota 5, Informação a prestar nos resultados da monitorização, ao abrigo do DL n.º 69/2000: Exemplo de DIA de 2009, Qualidade do ar: A gestão das emissões gasosas da instalação deverá seguir o definido na legislação aplicável, designadamente a Portaria n.º 80/2006, de 23 de Janeiro, conforme um quadro, que especifica as fontes fixas FF1, FF2 e FF3 e os respetivos parâmetros a controlar e em que periodicidade, mas não indicando VLE.

Exemplo de DIA de 2010: “Qualidade do Ar, Objectivos: avaliar o impacte efectivo da exploração do projecto em termos de emissões e confirmar o cumprimento dos limites legais impostos. Neste âmbito e de acordo com o Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, a monitorização/autocontrolo dos efluentes gasosos emitidos pelas fontes fixas associadas ao funcionamento da unidade industrial, nomeadamente, resultantes dos processos de pintura, da exaustão dos banhos do processo de tratamento de superfície e das caldeiras, deverá ser executada de acordo com a periodicidade prevista no citado diploma, a qual é estabelecida em função dos resultados obtidos nas campanhas de monitorização e respectivo histórico de resultados. Tendo em conta os objectivos pretendidos, deverão ser executadas tomas nas diversas chaminés associadas às caldeiras, cabines de pintura e exaustão da linha de tratamentos de superfície, de modo a permitir efectuar a monitorização dos efluentes gasosos conforme o previsto no Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, devendo sempre que possível ser realizada uma monitorização no período de Verão e outra de Inverno, de modo a obter valores que permitam detectar algumas variabilidades potencialmente existentes. Relativamente aos parâmetros a monitorizar, deverão ser considerados os poluentes constantes do quadro seguinte, dependendo da fonte monitorizada. Para além das concentrações de poluentes, em cada campanha dever-se-á de igual forma efectuar a medição dos parâmetros do escoamento dos gases, nomeadamente da temperatura do efluente gasoso, caudal de exaustão, teor de humidade e de oxigénio na corrente gasosa e velocidade de saída dos gases”. Poluentes a monitorizar nas chaminés associadas a cada um dos processos de produção: Caldeiras (CO, NOx, Partículas), Linha Tratamento de Superfície (Cr 6, SOX, Partículas), Cabines Pintura (COVNM, Partículas); sem indicação de VLE e periodicidades de monitorização.

A informação do quadro 14–A, confirma a carência e falta de harmonização das tecnologias de informação/base de dados e a sua transversalidade como um suporte de implementação no licenciamento, na análise de autocontrolo e na fiscalização/inspeção em ambas as subcategorias: fluxos de informação e informação. É, também, visível que nos diferentes diplomas se impõe reportes de autocontrolo díspares, de um ponto de vista formal e substantivo, exigidos não raras vezes em suporte papel e, por vezes, em vários exemplares<sup>131</sup>. A exigência de remessa de vários exemplares deve-se à necessidade de divulgar estes documentos entre entidades, mas julga-se que o suporte informático seria imprescindível nessa função. Estes fatores constituem obstáculos à implementação nas cinco dimensões.

## OBSTÁCULOS – 4.5

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A LIGAÇÃO ENTRE O DL N.º 78/2004 E OUTROS DIPLOMAS NA DEFINIÇÃO DE ALTERAÇÕES E NO SEU ÂMBITO DE APLICAÇÃO

As baixas pontuações na dimensão qualidade, no licenciamento e na fiscalização/inspeção foram assinaladas em vários critérios não cumpridos pela omissão nas decisões administrativas, nomeadamente, da “indicação concreta das mudanças nas condições da atividade do UA, que determinam a obrigatoriedade de proceder a um pedido de alteração ou um pedido de uma nova decisão administrativa de licenciamento” e de “quando se confirme essa alteração, a apresentação do devido requerimento”.

Para entender a razão por detrás deste facto, procedeu-se à leitura dos diplomas em estudo, na perspetiva de aferir se estes concretizavam os conceitos associados a “alterações” e as instruções prescritas aos UA que as pretendam consumir. No quadro 15-A apresentam-se exemplos.

Quadro 15-A: Conceitos associados a “alterações” de instalação na aceção de diversos regimes legais

#### DL n.º 78/2004, de 3 de abril

Alteração: Artigo 4º, “c) uma alteração das características e ou do funcionamento de uma instalação, ou ainda o resultado da sua ampliação, da qual possam resultar efeitos significativos nas pessoas ou no ambiente;

Alteração substancial: d) i) No caso de instalações abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto, a definição constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 2º; ii) Para as restantes instalações, um aumento em 25% da capacidade nominal ou uma variação do caudal mássico de qualquer poluente atmosférico superior a 25%, ou ainda qualquer alteração que, do ponto de vista da comissão de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) competente, quando tecnicamente justificado, seja susceptível de produzir efeitos significativos nas pessoas ou no ambiente;”.

Instruções: No artigo 15º esclarece-se que “Sempre que uma instalação existente é objecto de uma alteração substancial na aceção da alínea d) do artigo 4, é considerada como uma nova instalação para efeitos da aplicação do presente diploma.” Não existem instruções para as “alterações”.

<sup>131</sup> Por exemplo, na Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril, do diploma AIA prevê-se no artigo 2º, um mínimo de 8 exemplares do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) e, no artigo 5º, três exemplares do relatório de monitorização (RM).



## Quadro 15-A (continuação): Conceitos associados a “alterações” de instalação na aceção de diversos regimes legais

**DL n.º 173/2008, de 26 de agosto (PCIP)**

Alteração: Artigo 2º, “a modificação das características ou do funcionamento ou uma ampliação da instalação que possa ter consequências no ambiente”

Alteração substancial: artigo 2º, “qualquer modificação ou ampliação de uma instalação que seja susceptível de produzir efeitos nocivos e significativos nas pessoas ou no ambiente ou cuja ampliação, em si mesma, corresponda aos limiares estabelecidos no anexo I ao presente decreto-lei, do qual faz parte integrante”.

Instruções: Artigo 9º:“(…) as alterações substanciais de instalações estão sujeitos a licença ambiental, a atribuir pela APA”. Quanto às alterações da instalação, e segundo o artigo 10º, o UA deve comunicar à ECL “(...) qualquer proposta de alteração da exploração da instalação”, a qual remete a proposta à APA, no prazo de três dias, para apreciação. A APA tem 15 dias para analisar a proposta e, se considerar que esta configura uma alteração substancial da instalação, comunica à ECL a necessidade do operador desencadear o pedido de LA.”

**DL n.º 209/2008 de 29 de outubro, alterado pelo DL n.º 24/2010, de 25 de março (REAI)**

Alteração/instruções: Conforme o artigo 43º, qualquer alteração deve ser notificada.

Instruções: Pelo n.º 1, “Fica sujeita a autorização prévia a alteração de estabelecimento que, por si mesma, se encontre abrangida por um dos seguintes regimes jurídicos: a) Avaliação de impacte ambiental; b) Prevenção e controlo integrados da poluição; c) Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas; d) Operação de gestão de resíduos perigosos.”.

Pelo n.º 2, “ 2 — Fica sujeita a declaração prévia a alteração de estabelecimento dos tipos 1 ou 2 não abrangida pelo disposto no número anterior sempre que: a) A alteração implique um aumento superior a 30 % da capacidade produtiva existente ou a 30 % da área do estabelecimento industrial; ou b) A entidade coordenadora considere, em decisão fundamentada, que da alteração resulta um estabelecimento com instalações substancialmente diferentes daquelas que foram inicialmente permitidas, implicando maior grau de risco ou de perigosidade para a saúde pública e dos trabalhadores, segurança de pessoas e bens, higiene e segurança dos locais de trabalho, qualidade do ambiente ou para o correcto ordenamento do território.

Pelo n.º “3 — Fica ainda sujeita a declaração prévia a alteração de estabelecimento do tipo 3 que implique a sua classificação como tipo 2” e “4 — As alterações a estabelecimentos industriais não abrangidas pelos números anteriores ficam sujeitas a mera notificação à entidade coordenadora, nos termos dos artigos 46.º e 47.º.”

Fonte: Elaboração própria

Em vários diplomas, nos quais se inclui o Decreto-Lei n.º 78/2004, o conceito de “alteração” não tem utilidade porque assenta na definição, não operacionalizada, de ser “susceptível de produzir efeitos no ambiente”, que será alvo de diferentes entendimentos por distintos interlocutores. Apesar de os diplomas REAI e PCIP precaverem a triagem de todas as “alterações” que devem ser notificadas à AP antes da sua consumação, se um UA alegar que não o fez por ser sua convicção que determinada alteração “não provocava efeitos no ambiente”, ter-se-á um argumento de difícil contestação. De modo mais concreto, a “alteração substancial” do diploma PCIP constitui, em si mesma, o limite da abrangência por este mesmo diploma, com limiares quantitativos de entendimento inequívoco<sup>132</sup>. Já no Decreto-Lei n.º 78/2004, a “alteração substancial” nas instalações não PCIP materializa-se no aumento de determinada percentagem da capacidade nominal<sup>133</sup> ou do caudal de emissão de poluente<sup>134</sup>.

Ora apesar de, aparentemente, estes serem dados concretos, a sua aplicação prática é quase impossível pelas lacunas na concretização da capacidade nominal ou do caudal de emissão do poluente

<sup>132</sup> Por exemplo, instalações de combustão com potência calorífica de combustão superior a 50 MW.

<sup>133</sup> Conforme artigo 4º do DL n.º 78/2004: “ a capacidade máxima de projecto de uma instalação, nas condições de funcionamento normal, ou a entrada máxima de solventes orgânicos expressa em unidades de massa, calculada em média diária, nas condições de funcionamento normal e com o volume de produção para que foi projectada;”.

<sup>134</sup> Conforme artigo 4º do DL n.º 78/2004: “a quantidade emitida de um poluente atmosférico, expressa em unidades de massa por unidade de tempo.”.

inicial, no licenciamento e, conseqüentemente na prova dessas “alterações”. Acrescenta-se, como obstáculo, a utilização de termos desalinhados nos diferentes diplomas.

Nas sessões de trabalho, várias CCDR e a APA-DALA alegaram existir um longo historial de pedidos de “alteração” por parte dos UA no âmbito do REAI. Em caso de dúvida, as CCDR, e também a APA-DALA, são chamadas a pronunciarem-se. Confirmou-se, nas sessões de trabalho, ser igualmente comum que os UA reportem “alterações” nos RAA, razão pela qual a APA introduziu instruções sobre esta matéria no preenchimento dos dados dos UA no inventário SIRAPA<sup>135</sup>, para as instalações PCIP.

Verifica-se, ainda, a existência de outro obstáculo: os diplomas PCIP e REAI e sua regulamentação não esclarecem quais os elementos instrutórios que devem acompanhar um requerimento de “alteração”. Estes fatores contribuem para o atraso na emissão de licenças ambientais e de resposta a pedidos de “alteração”. Alerta-se, ainda, para a dificuldade de convocar um UA ao cumprimento de uma LA que esteja desatualizada, face a uma alteração já consumada<sup>136</sup>. A análise e tipificação do histórico de “alterações” reportadas pelos UA, apoiarão uma definição mais operacional e harmoniosa dos critérios e termos que lhe estão associados.

A pesquisa do âmbito de aplicação dos diplomas e da correspondência entre sectores e da divisão de instalações num mesmo sector fez sobressair um obstáculo digno de nota. Na generalidade, aponta-se para a uniformidade semântica, mas é evidente a necessidade de limar este item na legística. No quadro 16-A apresentam-se exemplos, que ilustram esta conclusão.

---

<sup>135</sup> Confirma-se este problema em informação disponível no sítio da internet da APA, [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Instrumentos/PRTR/Relatorio%20Unico/Inventario%20SIRAPA/FAQ%20inventario\\_2.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/PRTR/Relatorio%20Unico/Inventario%20SIRAPA/FAQ%20inventario_2.pdf), [consultada em 05.2012], “No caso de existirem alterações à LA em curso na APA (aditamentos, renovações e/ou alterações substanciais), o operador deverá introduzir a informação constante no processo de alteração em análise (situação actual), sendo esta posteriormente validada pela APA. Solicita-se ainda que, para cada ponto de emissão onde se verifiquem alterações face à situação licenciada, seja identificada esta situação no campo “Observações” constante na Caracterização do PE. No caso de terem sido efectuadas alterações nas fontes, das quais ainda não foi dado conhecimento à entidade licenciadora e/ou à APA, o operador deve imediatamente dar conhecimento destas alterações à EC devendo seguidamente introduzir esta informação no inventário enviando simultaneamente uma mensagem para o endereço electrónico [ippc@apambiente.pt](mailto:ippc@apambiente.pt) onde são identificados os PE em causa, acompanhada pelos documentos comprovativos do pedido de alteração enviado à entidade licenciadora. Salienta-se que a comunicação de alterações realizadas em sede de Relatório Ambiental Anual (RAA) não pressupõe que esteja em curso na APA uma alteração à LA, na medida em que tais comunicações têm que ser realizadas via entidade licenciadora. Nestes casos, é aplicável o previsto no parágrafo anterior.”

<sup>136</sup> E, em simultâneo, a obrigá-lo ao cumprimento do DL n.º 78/2004. Refira-se, também, que uma LA poderá não prever o regime trienal na monitorização de determinada fonte fixa, apesar de estarem reunidas as condições para tal, ao abrigo do DL n.º 78/2004, sendo de salientar que, segundo o n.º 4 do artigo 19º, tal não carece de aprovação formal de nenhuma entidade, situação que poderá trazer equívocos.

## Quadro 16-A: Exemplos de disparidades semânticas nos critérios de abrangência dos diplomas PCIP e AIA

**PCIP:** Instalações de pecuária intensiva para a criação de aves de capoeira ou de suínos, com espaço para mais de: a) 40 000 aves; b) 2000 porcos de produção (de mais de 30 kg); c) 750 porcas reprodutoras.

**AIA:** Projetos de instalações de pecuária intensiva com capacidade igual ou superior a 40 000 frangos, galinhas, patos ou perus ou 3000 porcos (+ 45 kg) ou 400 porcas reprodutoras ou 500 bovinos ou ainda projetos de instalações de pecuária intensiva, quando localizadas em área sensível com capacidade igual ou superior a 20 000 frangos, galinhas, patos ou perus ou 750 porcos (+ 45 kg) ou 200 porcas reprodutoras ou 250 bovinos.

**Observações.** No âmbito do REAP, a capacidade produtiva é expressa em cabeças normais (CN). Segundo relatório temático da IGAOT de 2011, que analisa a abrangência deste sector no diploma PCIP refere-se que “Os valores de efectivos em CN podem ter múltiplas combinações em termos de porcos de engorda com mais de 30 Kg, porcas reprodutoras e outros suínos presentes (nomeadamente varrascos, leitões/bácoros com menos de 30 Kg).” Esta constatação levou a IGAOT a criar um método de referência para determinação de abrangência do regime PCIP, fazendo corresponder o número de efetivos com as designações PCIP com as CN previstas no REAP. Este método pode ser posto em causa pelos UA, pelo que a IGAOT comunicou esta dificuldade, à data, ao Ministério da Agricultura. A publicação do NREAP, em junho de 2013, corrigiu a conexão com o diploma PCIP (mas não com o AIA), através da tabela do Anexo II, que se reporta ao artigo 4º.

**AIA:** Locais para depósito de lamas; Parques de sucata não abrangidos por plano municipal de ordenamento do território com uma área superior ou igual a 5 ha ou com capacidade igual ou superior a 50 000 m<sup>3</sup> ou localizado em zona sensível.

**Observações:** No regime legal de AIA, este descritor está desatualizado. Termos como “locais para depósito de lamas” e “parques de sucata” não têm correspondência em quaisquer outros diplomas. A CCDR Alentejo alertou, por ofício, a APA, em 2010, para este facto. Acrescente-se que, ao contrário do diploma PCIP, o diploma AIA não recorre à terminologia R (valorização) e D (eliminação) da Portaria n.º 209/2004, de 3 de março, quando se reporta a operações de gestão de resíduos.

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao Decreto-Lei n.º 78/2004, a importância da semântica reflete-se no próprio âmbito de aplicação (artigo 3º), que não encontra correspondência com as classificações de atividade económica (CAE). Permanecem, assim, dúvidas na abrangência de instalações sem carácter industrial, mesmo quando integradas em unidades de sectores industriais, como as estações de tratamento de águas residuais (ETAR) ou as operações de gestão de resíduos<sup>137</sup>.

A DSF da CCDR Alentejo confrontou-se com esta dúvida, que transmitiu à APA, quando, em 2011, atuou no âmbito de reclamações sobre odores na zona de Sines, alegadamente imputáveis, em parte, a várias ETAR de sectores industriais e, em particular, a uma ETAR dedicada ao sector industrial. No âmbito dessa reclamação, reparou-se que as restantes possíveis origens de emissões de poluentes para a atmosfera estão associadas a UA dotados de LA e com monitorização de, pelo menos, um parâmetro em contínuo. Neste cenário, a resolução da reclamação exigiria a colaboração da APA-DALA e da APA-DACAR, o que não se verificou. Julga-se que o projeto GISA, uma iniciativa impulsionada por esta CCDR e que inclui diversas entidades públicas e privadas, poderia ter sido uma boa oportunidade para estabelecer essa parceria<sup>138</sup>. A relação entre o nível nacional e regional será explorada no próximo item.

<sup>137</sup> 1 — Estão abrangidas pelo presente diploma todas as fontes de emissão de poluentes atmosféricos associadas a: “a) Atividades de carácter industrial; b) Produção de electricidade e ou de vapor; c) Manutenção e reparação de veículos; d) Pesquisa e exploração de massas minerais; e) Instalações de combustão integradas em estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços, entre os quais os de prestação de cuidados de saúde, os de ensino e instituições do Estado; f) Atividades de armazenagem de combustíveis.”

<sup>138</sup> O projeto GISA- Gestão Integrada de Saúde e Ambiente, decorreu no período 2008-2011 e abrange os concelhos de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém, Sines e Odemira e que inclui a CCDR Alentejo, a universidade e algumas das principais indústrias do pólo de Sines. Tem como finalidade implementar um sistema integrado de informação espacial-temporal da qualidade do ar, para monitorizar, avaliar

## OBSTÁCULOS – 4.6

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL NACIONAL E REGIONAL E O SEU IMPACTE NA PROPORCIONALIDADE

As cinco CCDR-DSA e a APA-DACAR demonstraram, na resposta ao questionário (dimensão proporcionalidade no licenciamento), conhecer a qualidade do ar nas suas áreas de jurisdição, mas restringida às zonas e aglomerações, definidas no âmbito da rede da qualidade do ar<sup>139</sup>. As CCDR evidenciaram atuar de acordo com o Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de setembro, ao detetarem níveis superiores aos valores limite, aos valores alvo e aos objetivos de longo prazo (artigo 22º) ou excedências de valores limite na qualidade do ar (artigo 23º), através da elaboração do respetivo Plano de Qualidade do Ar (artigo 25º). No quadro 17-A, resumem-se os dados recolhidos neste âmbito, por informação disponível nos sítios da internet da APA e das cinco CCDR, da base de dados QualAr e por aplicação do questionário, quer à APA e às CCDR, quer à IGAOT, esta última em matéria da utilização desses dados na emissão das decisões administrativas de licenciamento e na fiscalização.

Quadro 17-A: Principais dados recolhidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 102/2010

#### APA

A APA deve centralizar os dados das redes de qualidade do ar, reportados pelas 5 CCDR, disponibilizar essa informação ao público (no QualAr) e fazer a transmissão de informação relevante à Comissão Europeia. Compete-lhe, ainda, fazer um relatório nacional anual sobre a qualidade do ar. Ao abrigo do artigo 8º do DL n.º 78/2004, deve elaborar anualmente o Inventário Nacional de Emissões de Poluentes Atmosféricos (INEPA). Por consulta de informação no sítio da internet desta entidade, em maio de 2013, aferiu-se informação, atualizada a 2009 (novembro de 2011), sobre o inventário nacional de emissões antropogénicas por fontes e remoção por sumidouros de poluentes atmosféricos (INERPA). Os sectores incluídos são produção de energia, combustão na indústria, pequenas fontes de combustão (serviços, comércio, residências, agricultura / floresta / pescas (fontes estacionárias), processos industriais (produtos minerais, indústria química, produção de metais, aglomerados de madeira, alimentação e bebidas e outros), emissões fugitivas (combustíveis sólidos, produtos petrolíferos e gás natural, outras) uso de solventes (aplicação de tintas, desengorduramento e limpeza a seco, processamento e manufatura de produtos químicos), transportes rodoviários e ferroviários, transporte marítimo (inclui pescas), fontes móveis (agricultura e militar), aviação civil, deposição de resíduos no solo, águas residuais, incineração de resíduos, pecuária, agricultura, resíduos agrícolas (queima e fogos florestais).

Os dados recolhidos constam no quadro 5-A.

---

e alertar situações de risco ambiental para a saúde pública na região do Litoral Alentejano. Disponível em <http://www.gisaproject.org/>, [consultado em 05.2013].

<sup>139</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 102/2010, de 23 de setembro, as zonas são áreas geográficas de características homogéneas, em termos de qualidade do ar, ocupação do solo e densidade populacional; as aglomerações são zonas caracterizadas por um número de habitantes superior a 250 000 ou em que a população seja igual ou fique aquém de tal número de habitantes, desde que não inferior a 50 000, sendo a densidade populacional superior a 500 habitantes/km<sup>2</sup>. O artigo 5º estipula que a delimitação das zonas e das aglomerações, para cada poluente, seja realizada pelas CCDR, em articulação com a APA, e revista de 5 em 5 anos.

## Quadro 17-A (continuação): Principais dados recolhidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 102/2010

**CCDR Norte**

Segundo o QualAr, as zonas/aglomerações são Norte Interior (1 estação no concelho de Vila Real), Braga (2 estações no concelho de Braga), Vale do Ave (1 estação no concelho de Santo Tirso e 1 no concelho de Guimarães), Vale do Sousa (1 estação no concelho de Paredes e 1 no concelho de Paços de Ferreira) e Porto Litoral (5 estações no concelho de Matosinhos, 2 estações no Porto, 1 estação em Gaia, 2 estações na Maia, 1 estação em Espinho, 1 estação em Valongo e 1 estação em Vila do Conde). Registaram-se várias excedências no parâmetro PM 10, sendo publicado em Diário da República, o Plano de Melhoria da Qualidade do Ar na Região do Norte. As medidas abrangem essencialmente o sector do tráfego automóvel ([www.melhoraranorte.pt](http://www.melhoraranorte.pt)). Identifica-se que “o concelho da Região Norte com maior caudal mássico de emissão de partículas totais provenientes da indústria é S. João da Madeira, seguido de Vila Nova de Gaia, Santa Maria da Feira, Vila Nova de Famalicão e Guimarães. Os sectores responsáveis pelas maiores emissões deste poluente são o metalúrgico, o da cortiça, o da madeira e o têxtil, todos com uma representação significativa na Região Norte” (Planos e Programas de acção para a melhoria da qualidade do ar na Região Norte PM 10 - 2001-2003, CCDR N e Unibersidade de Aveiro, 2006), disponível em <http://www.ccdm.pt/pt/gca/?id=1366>, [consultado em 06.2013]. “É principalmente sobre este tipo de actividades e nestas localidades que devem recair as medidas definidas para o sector industrial no âmbito dos Planos e Programas”. O Plano refere a necessidade de um “controle mais rigoroso do funcionamento das indústrias, principalmente aquelas localizadas em aglomerados, reveste-se de uma importância acrescida, no sentido em que queixas da população residente nas proximidades destas zonas são remetidas com frequência à CCDR-N”. O Relatório de monitorização das ações, outubro de 2009 - Dezembro de 2011 (PERN, CCDR-N, IDAD, 2012), disponível em <http://www.ccdm.pt/pt/gca/?id=1366>, [consultado em 06.2013] demonstra que, em matéria do DL n.º 78/2004, o ponto de situação consta é o seguinte:

Medida M16 - Promoção da implementação/melhoria de sistemas de despoluição de efluentes gasosos nas indústrias (Instalação de precipitador electrostático na refinaria de Matosinhos, 2009 e Introdução de Gás Natural (GN) no portefólio de combustíveis utilizados na Refinaria, 2008; resultados: comparando períodos homólogos de Jan a Set de 2008 e de 2009 existem para a fonte ST4002: - Decréscimo das emissões de partículas: 84% - Decréscimo de emissões de SO<sub>2</sub>: 54% - Decréscimo de emissões de NO<sub>x</sub>: 46%; M17-Inventariação e reforço da fiscalização do licenciamento das unidades comerciais e industriais (Sistema eletrónico de registo de auto-base de registo eletrónico de auto-controlo, finalizado em 2011, e com abertura ao público em 2012); Cumprimento rigoroso do Decreto-Lei 78/2004; Inventariação das fontes industriais, algumas das CM enviaram à CCDR-N uma listagem de processos de licenciamento industrial que conhecem e outras prepararam candidatura ao QREN para a inventariação das fontes industriais do concelho; algumas CM solicitaram, internamente, o cumprimento rigoroso (dentro do âmbito e competências) do DL 78/2004 (através de sensibilização/ informação dos técnicos municipais responsáveis pelo licenciamento e da informação aos requerentes; uma CM tem realizado ações de fiscalização por parte do Serviço de Polícia Municipal e Fiscalização, por iniciativa própria e por solicitação de municípios e entidades externas, relativamente a emissões provenientes de estabelecimentos comerciais. Estas intervenções incidem ao nível de chaminés de restaurantes e oficinas; Fiscalização de unidades responsáveis pela emissão de poluentes para a atmosfera, nomeadamente aquelas que, de acordo com o DL n.º 78/2004, estão obrigadas à captação, tratamento e monitorização das referidas emissões; Fiscalização de unidades previamente identificadas pela CCDR-N (SEPNA).

**CCDR Centro**

Segundo o QualAr, as zonas/aglomerações são Zona Industrial de Estarreja (1 estação em Estarreja), Centro-Interior (1 estação no Fundão e 1 em Vouzela), Aveiro / Ílhavo (1 estação em Aveiro e 1 em Ílhavo), Centro-Litoral (1 estação em Leiria e 1 em Montemor-o-Velho), Coimbra (2 estações em Coimbra). As excedências do parâmetro PM<sub>10</sub>, nas Aglomerações de Aveiro/Ílhavo, Coimbra e na Zona de Influência de Estarreja, levaram a que a CCDR C, em parceria com o CTCV-Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro, entidade promotora, implementasse o Projecto CENTRAR - Gestão da Qualidade do Ar Ambiente na Região Centro, <http://www.ctcv.pt/centrar/>, que decorreu entre setembro 2008 – setembro 2010, e incluiu a avaliação dos dados da qualidade do ar na região centro, inventários de emissões gasosas por tipologia de fonte (fontes fixas, fontes móveis, combustão residencial e comercial, outras) e avaliação pontual, caso necessário, da qualidade do ar em zonas não cobertas pela rede de monitorização. Deste estudo resultou uma proposta de plano de melhoria da qualidade do ar e respetivos programas de execução, para a região Centro, através da caracterização das situações de incumprimento com identificação das fontes de emissão responsáveis pelas excedências detetadas e da definição das políticas, medidas, ações e indicadores a adotar para a melhoria da qualidade do ar. No final de 2010, foi apresentada uma proposta de Plano de Melhoria da Qualidade do Ar da Região Centro aos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, da administração local e pelas áreas abrangidas pelas medidas previstas, por aprovar em junho de 2013. As reduções potenciais de emissões na indústria foram obtidas pela diferença, para cada sector de atividade, entre os resultados das emissões reais em 2009 (inventário CCDRC) e as emissões que se obteriam se nas empresas fossem cumpridos os VLE para as partículas (PTS), em vigor à data (cenário conservador) ou mais restritos, considerando nas PCIP – 20 mg/Nm<sup>3</sup> e o VLE da Portaria n.º 675/2009 (cenário otimista). Se no ano 2012 fosse atingido o cenário conservador, não existiriam excedências de PTS. As restantes medidas prendem-se essencialmente com o tráfego rodoviário e com a eficiência energética nos edifícios. A CCDR C produz relatórios de qualidade do ar anuais.

## Quadro 17-A (continuação): Principais dados recolhidos no âmbito do Decreto-Lei n.º 102/2010

**CCDR LVT**

Segundo o QualAr, as zonas/aglomerações são Vale do Tejo e Oeste (1 estação na Chamusca e 1 estação na Lourinhã), AML Norte (6 estações em Lisboa, 1 em Cascais, 2 na Amadora, 1 em Loures, 1 em Odivelas, 1 em Oeiras, 1 em Sintra e 1 em Vila Franca de Xira), AML Sul (3 estações no Barreiro, 1 em Almada e 1 no Seixal e 2 em Setúbal), e Península de Setúbal / Alcácer do Sal e Setúbal (1 estação em Palmela). Existe um plano de melhoria da qualidade do ar, que se prende com poluição devido a tráfego rodoviário e não a fontes pontuais. Existe um Plano de Melhoria da Qualidade do Ar na Região de Lisboa e Vale do Tejo (PMQALVT), publicado em Diário da República aplicável às aglomerações da Área Metropolitana de Lisboa Norte (AMLNorte), Área Metropolitana de Lisboa Sul (AMLSul) e Setúbal, áreas onde se registaram excedências dos níveis dos poluentes particuladas (PM10) e dióxido de azoto (este apenas na primeira das aglomerações referidas). Foi consultado o documento de diagnóstico e caracterização detalhada da qualidade do ar ambiente na Região de Lisboa e Vale do Tejo, bem como a identificação e avaliação de um conjunto de medidas, verificando-se o envolvimento de entidades da Administração Pública, incluindo as Câmaras Municipais e UA, mas não incluindo a indústria. (Programa de Execução do Plano de Melhoria da Qualidade do Ar na Região de Lisboa e Vale do Tejo, Junho de 2009, CCDR LVT e FCL), disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/content/index.php?action=detailfo&rec=1265&t=QUALIDADE-DO-AR>, [consultado em 03.2013]. No âmbito da elaboração deste Plano foi realizado um inquérito a 750 UA, enviado no final de 2002 e início de 2003, com o objetivo de identificar as suas fontes pontuais e respetiva emissão de poluentes para a atmosfera. Nesse documento identifica-se a contribuição individualizada da emissão de poluentes por fontes pontuais dos UA de maior dimensão (produção de energia, produção de pasta de papel, química, sector cimenteiro, etc). As medidas neste âmbito centram-se na implementação da nova diretiva GIC e da diretiva PCIP: "Não foi possível quantificar o efeito das P&M associadas ao sector industrial, na medida em que as reduções das emissões de poluentes se enquadram principalmente na aplicação das melhores tecnologias disponíveis definidas sector a sector no quadro da aplicação do Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21 de Agosto; tal terá de ser efectuado até final de 2007, mas exigirá um conjunto detalhado de informação a recolher indústria a indústria, tarefa que não foi possível efectuar em tempo útil, por forma a integrar este trabalho." (Planos e Programas para a melhoria da qualidade do ar na Região de Lisboa e Vale do Tejo, Dezembro de 2006, CCDR LVT e FCL, 199). As medidas específicas centram-se no tráfego rodoviário.

**CCDR Alentejo**

Segundo o QualAr, as zonas/aglomerações, são AML Sul (3 estações no Barreiro, 1 em Almada e 1 no Seixal) e Setúbal (2 estações), Alentejo Interior (1 estação no Alandroal) e, adicionalmente, duas zonas de influência essencialmente industrial, a Península de Setúbal / Alcácer do Sal (1 estação em Palmela, também englobada na área de jurisdição da CCDR LVT) e Alentejo Litoral (3 estações em Santiago do Cacém e 2 em Sines). Não estão reportadas excedências de quaisquer parâmetros, pelo que não é obrigatória a existência de planos de melhoria da qualidade do ar.

**CCDR Algarve**

Segundo o QualAr, as zonas/aglomerações são Algarve (1 estação em Alcoutim), Portimão/Lagoa (1 estação em Portimão), Albufeira/Loulé (1 estação em Albufeira) e Faro/Olhão (1 estação em Faro). De acordo com as informações prestadas, não existem excedências de valores limite, reportadas nestas estações, que possam ser imputadas a fontes pontuais ou difusas de emissão. Não obstante existe um plano de melhoria da qualidade do ar, mas prende-se com redução da poluição devido a tráfego rodoviário e não devido a fontes fixas.

Fonte: Elaboração própria

Na análise dos planos de qualidade do ar das CCDR Norte, Centro e LVT depreende-se que estes incidem sobre o tráfego rodoviário que se presume ser o principal foco de poluição do ar. Não obstante, essa constatação não poderá justificar o desconhecimento da influência das emissões de poluentes para a atmosfera por fontes pontuais e difusas na qualidade do ar, por ser provável a sua relevância na poluição do ar em determinados locais<sup>140</sup>. Contudo, esse conhecimento demonstrou ser incipiente. A CCDR Centro é uma exceção, por construir, com base nos resultados do autocontrolo, um inventário regional que comprova que essa influência é significativa (ver quadro 17-A). Neste seguimento construiu o seu Plano de

<sup>140</sup> Em algumas Licenças Ambientais, quando determinado em procedimento de AIA, os UA devem manter uma rede de monitorização de qualidade de ar própria, por exemplo, na LA n.º 363/2010.

Melhoria da Qualidade do Ar, remetido ao Governo em novembro de 2010, não aprovado à data de maio de 2012, o que inviabilizou a elaboração do respetivo Programa de Execução<sup>141</sup>.

Assinale-se o esforço da CCDR Norte, e das autarquias na sua área de jurisdição, e da CCDR LVT, direcionado para a identificação dos UA e respetivas fontes pontuais que confirmam esta problemática de base da dimensão universo, por não existir informação integral sobre os UA sujeitos a licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção.

A elaboração do inventário nacional, previsto no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 78/2004 (INEPA), seria um contexto favorável à identificação dos UA com maiores contribuições (reais e potenciais) para a emissão de poluentes para a atmosfera em território nacional, permitindo fazer a devida relação com a qualidade do ar a nível regional e local. Estas fontes corresponderiam às principais unidades industriais instaladas em território nacional. Uma das origens de informação óbvias seriam as CCDR, previsão, aliás, do citado artigo 8º. No entanto, apenas uma CCDR elaborou o inventário regional entre 2009 e 2011. As cinco CCDR confirmaram que estes inventários não são requisitados pela APA.

A APA elabora um inventário nacional, não o INEPA, mas que designa por INERPA (inventário nacional de emissões antropogénicas por fontes e remoção por sumidouros de poluentes atmosféricos). O INERPA, mais abrangente que o INEPA, responde a obrigações internacionais<sup>142</sup>. Para esse fim, a APA recorre às mais diversas entidades, mas não às cinco CCDR, utilizando a metodologia definida na Resolução de Conselho de Ministros n.º 68/2005, de 17 de março, que, paradoxalmente inclui muitas outras entidades de outros Ministérios, que não o do Ambiente<sup>143</sup>. Parece, assim, que os esforços de inventariar e conhecer os UA e as fontes pontuais são, afinal, desenvolvidos por muitos, ampliando-se tarefas, mas persistindo o diagnóstico de desconhecimento sobre este universo.

---

<sup>141</sup> Conforme o Decreto-Lei n.º 102/2010, "Artigo 26.º- Os planos de qualidade do ar, previstos no artigo anterior, são elaborados pelas CCDR, após audição das entidades competentes em razão da matéria, designadamente os municípios onde se verifiquem os problemas de qualidade do ar, e submetidos à tutela para aprovação por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, da administração local e pelas áreas abrangidas pelas medidas neles previstas, a publicar na 2.ª série do Diário da República."

<sup>142</sup> De acordo com o preâmbulo da Resolução n.º 68/2005 "[O INERPA] é uma demonstração da determinação do Estado Português em honrar os seus compromissos internacionais (designadamente ao nível comunitário) no âmbito da protecção, controlo e gestão da qualidade do ar ambiente e das obrigações decorrentes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) e do Protocolo de Quioto (PQ)."

<sup>143</sup> Analisando a Resolução n.º 68/2005 e o estudo de novembro de 2011 da APA, confirmamos as seguintes fontes de informação, cujas designações estão atualizadas à data: Estatísticas Nacionais - Instituto Nacional de Estatística; Estatísticas de Ambiente - Agência Portuguesa do Ambiente; Estatísticas da Energia - Direcção-Geral de Energia e Geologia; Energia, Indústria e Construção Civil - Direcção-Geral das Actividades Económicas; Emissões Fugitivas de Combustíveis Fósseis - Direcção-Geral de Energia e Geologia; Processos Industriais - Direcção-Geral das Actividades Económicas; Uso de Solventes - Direcção-Geral das Actividades Económicas. Outras fontes de informação serão: Transportes- Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC; Rodoviários - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, Instituto de Seguros de Portugal, Associação do Comércio Automóvel de Portugal; Ferroviários - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, Comboios de Portugal, Rede Ferroviária Nacional; Aviação- Instituto Nacional de Aviação Civil; Marítimos - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, Administrações Portuárias; Agricultura - Gabinete de Planeamento e Políticas do MADRP, Estação Zootécnica Nacional, Instituto Nacional de Recursos Biológicos; Floresta e Alteração do Uso do Solo - Autoridade Florestal Nacional; Alteração do Uso do Solo - Instituto Geográfico Português

A divisão de atribuições entre a APA (DACAR/DALA/DOGR), entidade de nível de ação nacional, com atribuições de coordenação na definição da implementação de políticas públicas de ambiente e responsabilidade direta na regulação das instalações com um potencial de poluição maior (PCIP, PRTR, AIA, GIC e monitorização de pelo menos um parâmetro em contínuo, num total inferior a mil), e as CCDR (DSA), entidades de nível de ação regional e com responsabilidade direta na regulação de instalações com um potencial de poluição variável e geralmente da ordem dos milhares, e de ambas na qualidade do ar, merece a devida reflexão.

Já se manifestou a desarticulação patente na dimensão proporcionalidade entre as entidades com competências de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção. Por um lado, nos inventários, regionais e nacional, e, por outro, no domínio do desempenho ambiental dos UA que, segundo os indicadores, deveria resultar em maiores ou menores restrições aplicadas no licenciamento e fiscalização/inspeção.

Os resultados dos questionários individuais não concordam, no entanto, com esta constatação. O que levanta a interrogação: será que, de facto, a implementação atual da legislação, do licenciamento, da análise de autocontrolo e da fiscalização/inspeção, será suficiente para assegurar uma atuação proporcional? A realidade decorrente do presente estudo demonstra que ainda existem oportunidades claras de melhorias neste sentido.

Na caixa de texto 2-A ilustra-se, recorrendo a um exemplo, a complicação inerente a uma abordagem descoordenada e ineficaz de várias entidades da AP, com jurisdição nacional, regional e local, que, em simultâneo, respondem a uma reclamação sobre a qualidade do ar<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Documentos disponíveis em [http://www.cm-vvrodao.pt/artigo\\_index/1326821493informacao.pdf](http://www.cm-vvrodao.pt/artigo_index/1326821493informacao.pdf) e <http://www.cm-vvrodao.pt/index.php?cont=index&lg=1&code=5&idartigoindex=56>, <http://dl.dropbox.com/u/11436236/DOCS%20CMVVR/Outros/QUEIXA%20FORMAL%20SOBRE%20AMBIENTE%20EM%20VILA%20VELHA%20DE%20RODAO.pdf>, disponível em <http://www.osverdes.pt/pages/posts/93os-verdes94-questionam-governo-sobre-poluicao-em-vila-velha-de-rodao-512.php>, [consultados em 05. 2013].



Caixa 2-A: Resposta descoordenada de entidades da AP a uma reclamação sobre a qualidade do ar.

Em Vila Velha de Ródão existem, pelo menos desde 2010, um conjunto de reclamações sobre a qualidade do ar. Identificaram-se quatro utilizadores do ambiente (UA) como focos deste problema (que designaremos como UA1, UA2, UA3 e UA4). Esta situação tem sido acompanhada, em simultâneo, pela APA (analisa o autocontrolo do UA1 e emitiu a sua licença ambiental e acompanha UA2 que deveria monitorizar em contínuo o parâmetro partículas); pela IGAOT (recebeu reclamações e contactou com a CCDR para obter o ponto de situação em 2010 e 2011 e inspeciona todos os UA); pela CCDR (dá o seu parecer no licenciamento da atividade principal de todos os UA e analisa o autocontrolo e fiscaliza todos os UA); pela CM Vila Velha de Ródão, CMVVR (encomendou estudo de qualidade do ar à Universidade em 2011 e 2012 e acompanha o tratamento das reclamações, que remeteu para a Secretaria de Estado do Ambiente, SEA); pela SEA (acompanha o tratamento das reclamações pelas entidades do Ministério do Ambiente e responde à CMVVR); e pela SEPNA (fiscaliza todos os UA).

No sítio da internet da CMVVR, estão disponíveis documentos sobre esta situação, designadamente:

- Informação da CMVVR à população, sobre os problemas ambientais em Vila Velha de Ródão, que se mantinham em 2012, e as tentativas infrutíferas para os ultrapassar;

- Relatórios de monitorização da qualidade do ar ambiente de 2011 e 2012, elaborados por universidade. Segundo estes relatórios, no primeiro ano, concluiu-se pela análise dos dados horários de partículas em suspensão (PM10), que ocorreram (pontualmente) concentrações muito elevadas, por vezes acima dos 100  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ou mesmo dos 200  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , suscetíveis de causar incómodos nas populações. Mesmo tendo em conta que durante as campanhas de medição ocorreram eventos naturais, os resultados obtidos indiciam uma influência significativa das fontes locais, indústria, nos níveis de poluição medidos. Na segunda campanha, os resultados foram mais baixos mas verificaram-se, novamente, alguns picos horários, constatando-se, através da análise das condições meteorológicas, que as emissões associadas às fontes industriais não foram direcionadas para o local de medição, o que ajuda a explicar as baixas concentrações medidas. Os valores obtidos em ambas as campanhas foram comparados com as medições registadas na estação do Fundão (estação de fundo regional que é também a que se localiza mais próximo da zona em estudo). As concentrações de PM10 registadas em Vila Velha de Ródão foram superiores às do Fundão.

- Ofício remetido pela SEA à CMVVR, em outubro de 2012, com um ponto de situação da atuação das entidades da AP, onde consta que:

i. A APA analisou os resultados do autocontrolo em contínuo de UA1 e verificou incumprimentos, tendo remetido essa informação à IGAOT, não se adiantando qualquer medida adicional;

ii. A CCDR analisou os resultados do autocontrolo pontual de UA2, verificando na última medição pontual de 2010 e na primeira de 2011 que havia sido excedido o limiar mássico máximo do parâmetro partículas totais em suspensão (PTS), tendo instaurado um processo de contraordenação (PCO) e remetido essa informação à APA, não se adiantando qualquer medida adicional;

iii. Existe um histórico anterior de sete PCO da CCDR, instaurados a UA3, por ausência de reporte de autocontrolo. Em 2011, a CCDR recebeu um auto de notícia do SEPNA que havia fiscalizado a instalação e detetado o incumprimento do DL n.º 78/2004, através de relatório de autocontrolo de 2011, que demonstrava ser excedido o limiar mássico máximo do parâmetro PTS e excedido o valor limite de emissão dos parâmetros PTS e monóxido de carbono nas duas fontes fixas. Posteriormente, em janeiro de 2012, o UA3 remeteu novos resultados do autocontrolo, após instalação de sistema de lavador de gases em uma das duas caldeiras, verificando-se que os incumprimentos relatados se mantinham inalterados. A CCDR instaurou novo PCO e emitiu uma ordem, advertindo-o a tomar as medidas necessárias para cumprir cabalmente o DL n.º 78/2004, de 3 de abril, demonstrando-o através de, pelo menos, uma medição;

iv. O UA4 foi fiscalizado pela CCDR em abril de 2011, verificando-se que possui duas fontes fixas e nunca remeteu qualquer resultado de autocontrolo, pelo que foi instaurado PCO e, adicionalmente, emitida ordem, em março de 2012, para que este proceda ao autocontrolo – ordem cumprida - e tome as medidas necessárias para proceder à minimização das emissões difusas das partículas na armazenagem das matérias-primas e resíduos, ao abrigo do art.º 10º do DL n.º 78/2004.

Segundo consulta na internet, aferiu-se igualmente ter ocorrido a intervenção do SEPNA, por pedido dos moradores, sendo muito provável terem sido lavrados autos de notícia, que poderão ter sido remetidos para a CCDR C ou IGAOT para a instrução dos PCO.

Em primeiro lugar, chama-se a atenção para dois aspetos relevantes, sobre a qualidade do licenciamento, já referidos anteriormente:

- O UA3 procedeu à instalação de um sistema de tratamento de efluentes gasosos (STEG) em 2011, aparentemente sem sujeitar o seu projeto de licenciamento (seria uma “alteração?”), em fase prévia, a nenhuma entidade da AP, vindo este sistema a revelar-se desadequado, uma vez que a excedência de VLE se manteve;

- Por consulta das decisões administrativas de licenciamento, aferiu-se que o UA4 havia obtido um parecer favorável da CCDR, no ano de 2010, onde constam as condições de cumprimento genérico do Decreto-Lei n.º 78/2004, mas sem qualquer referência ao seu artigo 10º e às emissões difusas, o que confirma a instrução deficiente dos processos em matéria de emissão de poluentes para a atmosfera, por fontes pontuais e difusas (motivada por lacunas no diploma REAI<sup>145</sup>) e a ausência de critérios de licenciamento tipificados que antevejam a necessidade e a adequação de técnicas e tecnologias em cada sector, incluindo as “melhores técnicas disponíveis”, previstas nos artigos 5º e 9º deste diploma.

A atuação da DSF da CCDR Centro sobre UA 3 e UA4, por emissão de ordens que visaram a correção das inconformidades legais, trará, por certo, bons resultados. Mas a ausência de reação equivalente sobre UA1 e UA2 denota impedimentos à ação desta CCDR. De facto, estas instalações estão sujeitas a monitorização de pelo menos um parâmetro em contínuo (a análise de autocontrolo é da responsabilidade da APA-DACAR), ou abrangidas pelo diploma PCIP (o licenciamento e análise de autocontrolo são da responsabilidade da APA-DALA ou DOGR), pelo que se encontram no exterior da esfera de jurisdição das CCDR sempre que se verifique uma infração à legislação em vigor, dado que apenas a IGAOT têm competência para instaurar um processo de contraordenação. Nestas circunstâncias, uma atuação da CCDR Centro, junto de UA1 e UA2, por meios que extravasem a participação ou elaboração de documento onde reportem as infrações previstas e puníveis pela legislação, estará, à partida, fragilizada, tornando imprescindível a coordenação entre o nível nacional, regional e local<sup>146</sup>.

Deve ainda ser assinalado outro ponto: a aparente impossibilidade de utilizar os dados de monitorização pontuais da qualidade do ar na ausência de uma estação de monitorização (fixa ou móvel) em Vila Velha de Rodão, como termo de comparação com os limiares do Decreto-Lei n.º 102/2010. Julga-

---

<sup>145</sup> Pela leitura do diploma REAI, consta no seu anexo IV como elementos instrutórios em matéria da emissão de poluentes para a atmosfera: “iv) Caracterização qualitativa e quantitativa dos efluentes gasosos, indicação dos sistemas de monitorização utilizados, dimensionamento das chaminés, quando a legislação aplicável o exija, e descrição das medidas destinadas à sua minimização e tratamento”, manifestamente insuficientes para aferir o dimensionamento do STEG e a aplicação de melhores técnicas disponíveis.

<sup>146</sup> Note-se que se verificaram situações similares nas duas DSF que atuam no âmbito do DL n.º 78/2004. No Alentejo, no tratamento das reclamações incidentes na zona de Sines; no Centro no caso descrito, em que a DSF fiscalizou UA1, e em instalações do sector cerâmico que monitoriza os poluentes em contínuo, por utilizar como combustível o coque de petróleo. Em alguns destes casos, a IGAOT solicitou parecer à CCDR no âmbito da sua análise de autocontrolo, na sequência de reclamações (o que aconteceu também na CCDR N) e, por vezes, deslocou-se ao local tendo uma atuação que colidiu com parecer da DSF.

se ser um assunto que merece ser desenvolvido, quer na dinâmica de reavaliação da localização das estações quer nas regras para a execução, validação e interpretação dos resultados de estudos pontuais de qualidade do ar e sua correlação com os resultados do autocontrolo pontual ou contínuo de determinada instalação. A imposição de valores limite horários em instalações com monitorização em contínuo, em instalações existentes, poderá constituir um garante de proteção da saúde pública<sup>147</sup>.

Em contrabalanço, apresente-se um outro exemplo, que envolve uma única instalação mas que realça os benefícios da colaboração entre entidades da AP. Por iniciativa da CCDR Norte e com o apoio do Secretário de Estado do Ambiente, criou-se um grupo de trabalho interinstitucional, que integrou representantes da APA, da IGAOT e da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), que tinha como objetivo responder às reclamações dos habitantes de Matosinhos sobre a refinaria ali localizada. A CCDR anunciou, em 2011, os seguintes resultados: a identificação das unidades potencialmente emissoras de benzeno e um conjunto de recomendações práticas aplicadas à “Unidade de Recuperação de Vapores”, “Fábrica de Aromáticos” e Estação de Tratamento de Águas Residuais Industriais (ETARI). Para além disso, o respetivo UA comprometeu-se a adotar, durante o ano de 2011, um conjunto mais alargado de medidas de controlo e minimização das emissões difusas de benzeno, entre as quais se encontra a aquisição de uma estação móvel de monitorização de qualidade do ar, de forma a medir em permanência a concentração de benzeno, xileno e tolueno no interior da refinaria<sup>148</sup>. Acrescente-se que a análise da licença ambiental (LA n.º 190/0.2/2011, de 2011), para a instalação em causa, atesta a inclusão do conjunto de compromissos assumidos a serem cumpridos em determinado prazo e sujeitos a monitorização, tornando-os vinculativos<sup>149</sup>.

## **OBSTÁCULOS – 4.7**

### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A RELAÇÃO ENTRE O NÍVEL NACIONAL E REGIONAL E OS INCUMPRIMENTOS/TOLERÂNCIAS/SITUAÇÕES POTENCIAIS DE EMERGÊNCIA**

A interpretação dos factos que estão na origem das baixas pontuações atribuídas na dimensão qualidade, nas três categorias, fez sobressair um obstáculo: a dicotomia “tolerância e situações de

---

<sup>147</sup> Conforme o Decreto-Lei n.º 78/2004, artigo 24º, essa obrigação é aplicável apenas a instalações novas. As instalações existentes devem cumprir médias diárias e mensais.

<sup>148</sup> Disponível em <http://www.ccdr-n.pt/en/news/ccdr-n-publica-esclarecimento-sobre-desempenho-ambiental-da-petrogal-sa/>, [consultado em 07.2012]

<sup>149</sup> Disponível em <http://sniamb.apambiente.pt/LADigital/>, [consultado em 05.2013]

emergência” em contraponto a um “incumprimento legal”, espelhada no texto do Decreto-Lei n.º 78/2004 e no diploma PCIP, conforme o quadro 18-A.

Quadro 18-A: Exemplo de situações de incumprimento no DL n.º 78/2004 e diploma PCIP

#### **DL n.º 78/2004**

Artigo 25º, Tolerâncias, “1 — Excepcionalmente, os VLE podem ser ultrapassados nos períodos de avaria ou de mau funcionamento das instalações ou dos sistemas de tratamento dos efluentes gasosos e nos períodos de arranque e paragem. 2 — Os períodos máximos admitidos, de acordo com o descrito no número anterior e à excepção dos períodos de arranque e paragem, não podem exceder dezasseis horas seguidas e a sua duração total em cada ano civil não pode ultrapassar cento e setenta horas, por fonte pontual, sem prejuízo de condições específicas previstas nas portarias referidas no n.º 1 do artigo 17º. (...) 4 — São obrigatoriamente comunicadas à CCDR competente, num prazo de quarenta e oito horas, as situações abrangidas pelo disposto no n.º 1, com excepção dos períodos de arranque e paragem programados. 5 — As CCDR remetem mensalmente ao IA todas as notificações recebidas referentes às fontes de emissão abrangidas pelo disposto no n.º 1 do artigo 20º.”

Artigo 26º, Situações de incumprimento de VLE, “1 — Sempre que o operador verifique que uma situação de incumprimento de um VLE subsiste por um período superior a dezasseis horas seguidas, tem o dever de o comunicar à CCDR competente no prazo máximo de quarenta e oito horas e de adoptar de imediato as medidas correctivas adequadas, incluindo um programa de vigilância apropriado. 2 — Caso as situações de incumprimento, como a referida no número anterior, ponham em risco o cumprimento dos valores limite da qualidade do ar ou o cumprimento dos limiares de alerta da qualidade do ar, a CCDR competente notifica o operador para que este, no prazo que lhe for fixado: a) Reduza a capacidade de laboração; ou b) Utilize um combustível menos poluente; ou c) Adopte qualquer outra medida que promova a rápida redução das emissões do poluente atmosférico em causa.”

#### **DL n.º 173/2008 (PCIP)**

Artigo 18º, “2 — A licença ambiental fixa: (...) f) A obrigação de informação à APA, à ECL e à IGAOT, no prazo máximo de vinte e quatro horas, de qualquer incidente ou acidente que afecte significativamente o ambiente (...)”.

Nota: A análise das licenças ambientais permitiu identificar o texto padrão inserido sobre esta matéria: “O operador deve declarar uma situação de (potencial) emergência sempre que ocorra uma situação identificada como, por exemplo, qualquer falha técnica detectada nos equipamentos de produção ou nos sistemas de redução da poluição, passível de se traduzir numa potencial emergência; qualquer disfunção ou avaria dos equipamentos de controlo ou de monitorização, passíveis de conduzir a perdas de controlo dos sistemas de redução da poluição, qualquer falha técnica detectada nos sistemas de impermeabilização, drenagem, retenção ou redução/tratamento de emissões existentes na instalação qualquer outra libertação não programada para a atmosfera, água, solo ou colector de terceiros, por outras causas, nomeadamente falha humana e/ou causas externas à instalação (de origem natural ou humana); qualquer registo de emissão que não cumpra com os requisitos desta licença. Em caso de ocorrência de qualquer situação de (potencial) emergência, o operador deve notificar a APA, a IGAOT e a ECL desse facto, por fax, tão rapidamente quanto possível e no prazo máximo de 24 horas após a ocorrência. A notificação deve incluir a data e a hora da ocorrência, a identificação da sua origem, detalhes das circunstâncias que a ocasionaram (causas iniciadoras e mecanismos de afectação) e as medidas adoptadas para minimizar as emissões e evitar a sua repetição. Neste caso, se considerado necessário, a APA notificará o operador via fax do plano de monitorização e/ou outras medidas a cumprir durante o período em que a situação se mantiver. O operador enviará à APA, num prazo de 15 dias após a ocorrência, um relatório onde conste: Factos que determinaram as razões da ocorrência da emergência (causas iniciadoras e mecanismos de afectação); Caracterização (qualitativa e quantitativa) do risco associado à situação de Emergência Plano de acções para corrigir a não conformidade com requisito específico; Acções preventivas implementadas de imediato e outras acções previstas implementar, correspondentes à situação/nível de risco encontrado.”

Fonte: Elaboração própria

Procedeu-se, então, à análise deste item, primeiramente na perspetiva da monitorização pontual numa instalação não abrangida pelo diploma PCIP. A redação dos artigos 25º e 26º do Decreto-Lei n.º 78/2004 não informa sobre a sua inaplicabilidade a este regime de monitorização apesar de, na prática, se demonstrar inviável conhecer a data e hora de início e do fim de um incumprimento. Imagine-se que existe

um incumprimento do VLE de partículas numa fonte pontual, cujo STEG é um filtro de mangas, em dezembro de 2012. O UA poderá alegar que este incumprimento se deve ao rompimento de uma manga, que aconteceu no momento exato antes da medição, enquadrável no artigo 25º e, como tal, não punível. Mas será que essa ocorrência foi inesperada ou estará relacionada com a falta de manutenção preventiva e corretiva do STEG? O que levanta uma pergunta-chave: como pode a Administração Pública conhecer, com certeza, as causas dos incumprimentos, quando estas não são reportadas pelos UA, por não ser uma exigência do diploma?

Prosseguindo com este exemplo: imagine-se que, após este incidente, ocorreu a manutenção corretiva do filtro de mangas e o UA realizou as duas medições pontuais exigidas num ano civil, com um intervalo de 2 meses (artigo 19º, n.º 1), por exemplo, em janeiro e março de 2013. Os resultados obtidos para o caudal mássico das partículas foram “consistentemente inferiores”<sup>150</sup> ao limiar mássico mínimo. Este UA poderá, assim, usufruir do regime trienal (artigo 19º, n.º 4) e, no limite, descurar nos três anos seguintes a manutenção preventiva e corretiva do filtro de mangas. Acrescente-se que nas fiscalizações e inspeções não se afere a operação e manutenção dos STEG, apesar de serem requisitos expressos na legislação, mas que carecem de operacionalização<sup>151</sup>. Releva-se que nas decisões de licenciamento emitidas no âmbito do REAI, a CCDR Norte incluiu algumas condições de cariz prático sobre a manutenção de despoeiradores associados a fontes difusas<sup>152</sup>.

Retornando ao quadro 18-A: a redação do diploma PCIP e das respetivas decisões de licenciamento (LA) não clarifica que a notificação dos incumprimentos dos VLE ao abrigo de situações (potenciais) de emergência não será suficiente para evitar a sanção legal. Julga-se que a designação dada a qualquer incumprimento das licenças ambientais de “emergência” fortalece a perceção de que um incumprimento será sempre uma ocorrência inevitável, que não era possível antecipar. Ora no exemplo anterior demonstrou-se que poderá não ser esse o caso. Apesar de o UA ser instruído a aplicar de imediato ações

---

<sup>150</sup> Esta expressão não é concretizada no Decreto-Lei n.º 78/2004, o que dá azo a diferentes leituras: basta ser inferior ou deve ser muito inferior?

<sup>151</sup> No Decreto-Lei n.º 78/2004, artigo 9º, medidas gerais de prevenção, no n.º 2, é indicado que “O operador deve adoptar todas as medidas necessárias para assegurar que no decurso do funcionamento da instalação, incluindo as condições de funcionamento normal, e as condições de arranque, de paragem ou de manutenção, e na desactivação definitiva da instalação são respeitados os princípios e os objectivos estabelecidos no presente diploma. No entanto, este ponto não esclarece em concreto quais são esses “princípios e objectivos” e como é que estes devem ser assegurados na prática. Refira-se, ainda, no artigo 11º, dedicado aos STEG, que “2 — Os equipamentos referidos no número anterior devem ter uma exploração e manutenção adequadas, de modo a reduzirem ao mínimo os períodos de indisponibilidade e a permitirem um nível de eficiência elevado”, mas, mais uma vez, os termos “exploração e manutenção adequadas” não são concretizados.

<sup>152</sup> As decisões administrativas consultadas indicam que: “Os sistemas de despoejamento devem ter uma manutenção e operação adequadas de modo a reduzir ao mínimo os períodos de indisponibilidade e a permitir um nível de eficiência elevado, de acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 11º do DL n.º 78/2004, de 3 de abril, pelo que a instalação deverá possuir os dias em que procederam à manutenção e limpeza do filtro.” Todavia, apesar da indicação da obrigatoriedade de possuir uma lista dos dias em que se procedeu à manutenção e limpeza do filtro, não se pressupõe qualquer medida concreta para reportar esses dados à CCDR ou aferir se essas operações ocorrem com a periodicidade adequada e são bem-sucedidas (no mínimo por inspeção visual). Não obriga igualmente ao reporte da substituição de filtros, quando necessário e do número de horas em que há paragem do funcionamento do filtro, sem paragem da instalação.

corretivas, a APA e a IGAOT informaram, nas sessões de trabalho, que muitas situações de incumprimento não são notificadas pelos UA nos moldes previstos.

Na IGAOT e na APA não se instauram quaisquer PCO na sequência de notificações efetuadas ao abrigo das “situações potenciais de emergência” e nem sempre se faz o acompanhamento da sua correção. A IGAOT, ao ser arredada do relatório final da investigação (enviado unicamente à APA), solicita-o apenas em próxima ação inspetiva.

Existe um paradoxo na divisão de atribuições no tratamento de incumprimentos: ao abrigo do Decreto-Lei n.º 78/2004, ao envolver apenas as cinco CCDD na vigilância e aval a medidas corretivas, quando estas não são competentes para acompanhar as instalações sujeitas a monitorização em contínuo, e no diploma PCIP, ao excluí-las da análise dos incumprimentos à licença ambiental (LA), desconsiderando a sua competência para acompanhar as instalações sujeitas a monitorização pontual.

Em relatórios da IGAOT sobre as instalações PCIP, realizados em 2010 e 2011, manifestou-se a problemática das situações potenciais de emergência<sup>153</sup>. De acordo com as informações prestadas pela APA e pela IGAOT, as duas entidades reuniram-se em 2011/2012 para melhorar diversos aspetos da implementação do diploma PCIP, mas não evidenciaram os avanços práticos ou procedimentos escritos aplicados por ambas nesta matéria. Ressalve-se que as LA emitidas pela APA descrevem as principais características técnicas dos STEG e impõem a sua manutenção, cumprindo um critério de qualidade<sup>154</sup>.

## **OBSTÁCULOS – 4.8**

### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A EXCEDÊNCIA DE VALORES LIMITE DE EMISSÃO E O INCUMPRIMENTO LEGAL**

A análise da legislação e do único documento orientador (APA, 2008) demonstrou outras disposições do Decreto-Lei n.º 78/2004 que poderão ter contribuído para minorar as pontuações na qualidade, relacionadas com os critérios de incumprimento dos VLE, como se expõe no quadro 19-A. Note-se que

---

<sup>153</sup> Consta no relatório temático de 2010 da IGAOT, sobre a PCIP que “ Pode-se no entanto criar a expectativa no operador, de ao reportar uma excedência de VLE, a diferentes entidades do MAOT na qual se incluiu a IGAOT, como uma situação de emergência, e ao elaborar um plano de prevenção e correção para essa inconformidade, não esteja na realidade a infringir qualquer condição da sua LA. Recomendação 5: Avaliação dos critérios, por parte das entidades do MAOT, utilizados para determinar quais as condições que reunidas, determinam a instauração de processo de contra-ordenação, quando um operador reporta uma situação (potencial) de emergência.”

<sup>154</sup> As LA obrigam à existência e implementação de instruções de operação e manutenção, de modo a reduzir ao mínimo os períodos de indisponibilidade e permitir manter um nível de eficiência elevado. Contudo, prevêem que o reporte dessas operações de faça por via dos relatórios ambientais anuais (RAA), o que implica a emissão de uma decisão administrativa de autocontrolo que indique a adequabilidade, ou não, dos procedimentos implementados. Em várias LA, não obstante, existe uma omissão sobre esta matéria, não estando expressa qualquer obrigação.

quando é referido o incumprimento de VLE inclui-se a excedência da concentração máxima de poluente<sup>155</sup> ou do limiar mássico máximo<sup>156</sup>, este último aplicável quando a monitorização é pontual.

Quadro 19-A: Disposições do DL n.º 78/2004 e diretrizes da APA sobre a monitorização pontual e em contínuo

#### **Sujeição a monitorização em contínuo**

DL n.º 78/2004: Artigo 20º: “1 — Estão sujeitas a monitorização em contínuo as emissões de poluentes cujo caudal mássico de emissão ultrapasse o limiar mássico máximo fixado nas portarias a que se refere o n.º 1 do artigo 17º” e “4 — As situações abrangidas pelo n.º 1 em que se comprove não ser tecnicamente possível proceder à monitorização em contínuo das emissões de poluentes atmosféricos são analisadas caso a caso”. O não cumprimento da obrigação de monitorização em contínuo, nos termos exigidos nos números 1, 2 e 3 do artigo 20º, configura uma contraordenação ambiental grave.

Diretrizes APA (2008): No caso de fontes fixas sujeitas ao regime de monitorização pontual (ponto 3.2), em que o resultado de uma medição pontual demonstre a ocorrência de caudais mássicos superiores ao limiar mássico máximo, considera-se que o regime de monitorização aplicável só deverá ser alterado para monitorização em contínuo, caso os resultados de uma segunda medição consecutiva confirmem o evidenciado na primeira.

#### **Cumprimento dos VLE na monitorização pontual**

DL n.º 78/2004 e Diretrizes APA (2008): Artigo 17º, Aplicação de VLE (...) “2 — A aplicação e o cumprimento dos VLE fixados nas portarias referidas no número anterior são obrigatórios para todas as fontes de emissão, sem prejuízo do disposto no artigo 27º; (...). Conjugando com o artigo 24º, temos que “4 — No caso da monitorização pontual, (...), os VLE consideram-se respeitados se nenhum dos resultados das medições efectuadas ultrapassar o VLE respectivo”. Configura uma contraordenação ambiental grave “A violação da obrigação de cumprimento dos VLE, estabelecida no n.º 2 do artigo 17º”.

O artigo 27º, Situação de não sujeição ao cumprimento de VLE, expressa que “1 — A exigência de cumprimento de um VLE fixado para um determinado poluente não se aplica a uma fonte de emissão em que se constate que as emissões desse poluente, com a instalação a funcionar à sua capacidade nominal, registem um caudal mássico inferior ao limiar mássico mínimo, para esse mesmo poluente.” O n.º 4 do artigo 17º reforça que “4 — Para os efeitos do disposto nos n.º 2 e n.º 3, a amostragem deve ser representativa das condições de funcionamento normal da instalação.”

Fonte: Elaboração própria

No primeiro ponto do quadro anterior verifica-se que, contrariando o disposto no Decreto-lei n.º 78/2004, as diretrizes da APA concedem que, se numa monitorização pontual se exceder o limiar mássico máximo de um determinado parâmetro, a instalação do equipamento de monitorização em contínuo só pode ser exigida se uma segunda medição, consecutiva, confirmar esse resultado. Compreende-se o alcance desta orientação, ao não exigir a um UA um investimento avultado, que se pode vir a mostrar desnecessário. Nesse caso, a legislação deveria ser retificada, porque esta é taxativa nessa obrigação e na aplicação da devida sanção<sup>157</sup>. Mas, e se o UA resolver proceder à segunda medição apenas seis meses depois, e durante esse período provoque níveis de poluição com impacte no ambiente ou na saúde? A análise das LA demonstrou que estas foram além das orientações de 2008, impondo a remessa de informação para que a APA se pronuncie sobre a necessidade de instalar o equipamento de monitorização em contínuo, mesmo após uma segunda medição, apesar de não preverem o prazo e as condições em que se deve realizar a segunda medição. Provavelmente prefere-se uma análise caso a caso porque, se o incumprimento também se reportar à concentração do mesmo poluente, a instalação de

<sup>155</sup> As concentrações limites estão definidas nas Portarias n.º 675/2009 e 677/2009, de 23 de junho e ainda na Portaria n.º 286/93, de 12 de março.

<sup>156</sup> O limiar mássico máximo está definido na Portaria n.º 80/2006, de 20 de janeiro, alterada pela Portaria n.º 676/2009, de 23 de junho.

<sup>157</sup> “Artigo 20º, 1 — Estão sujeitas a monitorização em contínuo as emissões de poluentes cujo caudal mássico de emissão ultrapasse o limiar mássico máximo fixado nas portarias a que se refere o n.º 1 do artigo 17º” sendo sancionado o incumprimento da obrigação de monitorização em contínuo, nos termos exigidos no n.º 1 do artigo 20º.

um STEG poderá corrigir as duas excedências, demonstrando-se ser desnecessário o investimento nesse equipamento.

No incumprimento de VLE na monitorização pontual deverá ser adicionada à eventual tolerância concedida pelos artigos 25º e 26º (situações indefinidas, como se verificou), a necessidade de a AP comprovar que a amostragem é “representativa das condições de funcionamento normal da instalação”<sup>158</sup> e que, em simultâneo, se realizou “à capacidade nominal”<sup>159</sup>. Nesta medida, questiona-se qual será a correspondência entre estas expressões?

Verificou-se que algumas LA tentam explicá-la: “a amostragem deve ser representativa das condições de funcionamento normal da instalação e deverá ser efectuada, sempre que possível, à carga máxima”. Todavia, não é um dado adquirido que a “carga máxima” seja um sinónimo de “capacidade nominal”<sup>160</sup>. Já no âmbito do PRTR, esclarece-se que a capacidade nominal corresponde à capacidade máxima de todos os equipamentos associados a uma chaminé (ponto de emissão) nas condições de funcionamento normal<sup>161</sup>. Numa terceira versão, no documento orientador da APA (2008), exclui-se o termo legislado “capacidade nominal” e informa-se que “As caracterizações das emissões para a atmosfera deverão ser realizadas com a instalação a funcionar nas suas condições normais, de forma a permitir que os resultados obtidos sejam representativos e permitam verificar as condições de cumprimento dos VLE aplicáveis (artigo 24º).”

Surge daqui outra interrogação: o que se entende por “condições normais?” Se o projeto de uma instalação apresentar uma capacidade nominal de 250 toneladas/dia e essa mesma instalação funcionar durante metade do ano com uma produção de 100 toneladas/dia e na outra metade a 200 toneladas/dia, quais são as condições de funcionamento normal a observar na data de uma monitorização? Nesse ano civil, uma das monitorizações deveria realizar-se a 100 toneladas/dia e a outra a 200 toneladas/dia, ou ambas dever-se-ão realizar com o valor médio de 150 toneladas/dia? E quais as implicações de diferentes condições nos resultados do autocontrolo? Esta última questão será abordada no item seguinte.

<sup>158</sup> Conforme artigo 4º do Decreto-Lei n.º 78/2004: “a condição que abrange todos os períodos de funcionamento de uma instalação, à excepção das operações de arranque, de paragem e de manutenção do respectivo equipamento.”

<sup>159</sup> Conforme artigo 4º do Decreto-Lei n.º 78/2004: “a capacidade máxima de projecto de uma instalação, nas condições de funcionamento normal, ou a entrada máxima de solventes orgânicos expressa em unidades de massa, calculada em média diária, nas condições de funcionamento normal e com o volume de produção para que foi projectada”.

<sup>160</sup> Note-se que em algumas licenças ambientais mais recentes, esta preocupação já é concretizada nas condições, por exemplo, na LA n.º 96/0.1/2011, de instalação do sector vidreiro, consta que “O valor da medição deverá ter por base a um período de amostragem que inclua pelo menos um ciclo de completo de funcionamento do forno.”

<sup>161</sup> Nas FAQ do PRTR, é indicado que “Capacidade nominal, PRTR: 3.7 O que é a capacidade nominal do ponto de emissão (PE) ar? (novo) A capacidade nominal do PE é a capacidade máxima de projecto do conjunto de equipamentos associados a uma chaminé (ponto de emissão), nas condições de funcionamento normal, expresso em unidades de produção, sempre que possível numa base horária”. Note que, quando ao PE se encontra associado a mais do que um equipamento: “a) A capacidade nominal do PE deve corresponder à soma da capacidade dos equipamentos, caso estes tenham a mesma unidade de capacidade nominal; b) Caso os equipamentos possuam diferentes unidades de capacidade nominal, deverá considerar-se a capacidade nominal do equipamento com maior relevância em termos produtivos”.



Retornando à temática do incumprimento dos VLE: a análise dos procedimentos e práticas das entidades competentes, expressas nas suas decisões administrativas de análise de autocontrolo e de fiscalização e inspeção, evidenciou uma escala com quatro graus.

De um lado, a IGAOT que, ao verificar um incumprimento e seguindo de forma estrita a letra da legislação, lavra o respetivo auto de notícia. Numa posição menos extrema, está a CCDD-DSEA Centro, que faz uma participação quando o incumprimento ocorre pelo menos em duas medições e nesse período não se implementa qualquer medida corretiva que demonstre que o incumprimento foi sanado. No polo oposto, encontra-se a APA-DALA/DOGR e as CCDD-DSEA Algarve, Alentejo, LVT e Norte, que nunca consideram a existência de infrações. Numa posição um pouco menos extrema, surge a APA-DACAR, que, apesar de participar as inconformidades à IGAOT, fá-lo de forma pouco incisiva por não reportar a disposição legal infringida ou que o comportamento omitido se deve à correção do incumprimento ou que espera uma explicação do UA para essa ocorrência ou, ainda, que este deverá explicar se, na data da monitorização, a amostragem foi representativa.

A análise das decisões administrativas de autocontrolo da APA-DACAR demonstra, também, dificuldade em aferir o cumprimento de VLE quando as concentrações são medidas, não em função da massa de poluente por volume ( $\text{mg N/m}^3$ ), mas da massa de poluente por quantidade de produto, unidades utilizadas em algumas LA<sup>162</sup>, e quando os UA substituem a capacidade nominal por caudal de exaustão, por exemplo, quando existe um ventilador associado à emissão de poluentes da fonte pontual.

## OBSTÁCULOS – 4.9

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA PONTUAL E A ACREDITAÇÃO

A representatividade da amostra pontual é um critério de qualidade que interfere nos resultados do autocontrolo, que, por sua vez, determinam o (in)cumprimento dos VLE. Para demonstrar a sua influência, relembre-se o exemplo de Vila Velha de Rodão (caixa 2-A). A CCDD informou a APA, em abril de 2012, que a segunda medição de 2011 do UA2 apresentava um caudal mássico de partículas elevado, mas que não atingia o limiar mássico máximo<sup>163</sup>. A CCDD constatou, por comparação com o histórico das

<sup>162</sup> Por exemplo, um UA refere que não cumpriu VLE em determinada data porque produziu pouco produto nesse dia, não sendo perceptível para a APA-DACAR como são apurados os dados de produção diária.

<sup>163</sup> Ofício disponível em

<http://dl.dropboxusercontent.com/u/11436236/DOCS%20CMVVR/Outros/QUEIXA%20FORMAL%20SOBRE%20AMBIENTE%20EM%20VILA%20VELHA%20DE%20RODAO.pdf>, [consultado em 05.2013]

monitorizações desse UA, que a potência térmica havia sido reduzida nessa medição, concluindo-se, por extrapolação de dados, que, caso esta medição tivesse decorrido em condições normais, o limiar mássico máximo seria novamente ultrapassado, o que determinaria a obrigatoriedade de monitorização em contínuo. Na Caixa 3-A relatam-se duas situações que ocorreram com a IGAOT, que demonstram a fragilidade do autocontrolo nos moldes atuais e reforçam a necessidade de as entidades competentes envidarem os seus esforços no sentido de lhe conferir mais credibilidade, por se constituir como o instrumento basilar para afiançar o cumprimento da legislação ambiental.

Caixa 3-A: Duas situações que demonstram a fragilidade do autocontrolo

1ª Situação: No relatório temático sobre o sector PCIP, de 2010, consta que um UA reportou no autocontrolo o cumprimento integral dos VLE, para todos os parâmetros, na emissão de poluentes para a atmosfera através da chaminé principal da sua instalação fabril. Em controlo oficial, realizado pela IGAOT em 2008, por recurso a laboratório acreditado pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC), constatou-se a seguinte situação: “(...) À data da acção inspectiva o forno estava a funcionar com um queimador de gás natural e os restantes a coque de petróleo. A empresa tem a capacidade de ligar os restantes alimentadores de gás natural e desligar os de coque de petróleo com relativa facilidade (...) verifica-se que a proporção de consumo foi 84% coque de petróleo para 16% gás natural (...) concluiu-se que no decorrer das medições foram efectuadas alterações ao processo de fabrico, nomeadamente alterando os queimadores do forno e o "mix" de coque e gás natural. Esta alteração do combustível em prol de maior percentagem de gás natural foi detectada pelos técnicos do laboratório acreditado e terá influído nos resultados das medições (caso não tivessem sido alterados os factores de produção, as concentrações dos poluentes seriam mais elevadas).”

Sobre este ponto refira-se que numa LA emitida recentemente (LA n.º 440/0.0/2012), e para evitar situações como a relatada, concretiza-se que “Uma vez que o operador pretende utilizar gás natural ou coque de petróleo, conforme as condições de mercado, as monitorizações pontuais deverão ser realizadas de forma a refletir a utilização de cada um dos combustíveis durante o ano.(...) Caso seja utilizado maioritariamente um dos combustíveis (10 ou mais meses/ano) deverão ser feitas duas monitorizações, com intervalo mínimo de 2 meses utilizando esse combustível durante as monitorizações. Caso contrário deverá ser feita uma monitorização utilizando cada um dos combustíveis”. Nas LA é costume referir-se que a amostragem deve ser representativa e efetuada, sempre que possível, à carga máxima.

2ª Situação: No ano de 2008, a IGAOT constatou que o UA de uma determinada instalação PCIP, depois de reiteradamente advertido e sujeito a PCO, não havia, ainda, requerido a devida LA e, adicionalmente, nunca tinha procedido ao autocontrolo da fonte pontual principal, cuja chaminé não possuía sequer tomas de amostragem. Na IGAOT procedeu-se à compilação do histórico do autocontrolo de instalações similares, verificando-se que, em todos os casos, os caudais mássicos e concentrações do parâmetro PTS eram elevados e excediam em muito os VLE, pelo que se havia instalado um STEG (em alguns casos devido a ordem emitida pela IGAOT). Com base nestes dados, esta entidade pode sustentar a emissão de uma ordem, advertindo este UA a proceder ao pedido de LA mas, também, a instalar tomas de amostragem na chaminé da fonte pontual principal e a demonstrar o cumprimento dos VLE, num prazo de 6 meses. Decorridos 3 meses, o UA apresentou um relatório de autocontrolo, elaborado por um laboratório acreditado pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC), onde constavam como condições da amostragem “funcionamento contínuo” e fonte pontual dotada de STEG, por filtro de mangas. Esse relatório inscrevia o cumprimento dos VLE, com um caudal mássico muito próximo do limiar mássico mínimo, para o parâmetro PTS. Duvidando da celeridade na resolução da situação, a IGAOT contactou o UA, que assumiu que, na data em que decorreram as medições, a capacidade de produção se encontrava a metade da capacidade nominal e confirmou, ainda, que não havia sido instalado qualquer STEG. O UA assumiu, ainda, que os técnicos do laboratório haviam colocado no relatório as informações por si fornecidas, sem as validar no local.

As duas situações relatadas demonstram que a análise do autocontrolo não pode, em caso algum, cingir-se à comparação dos seus resultados finais com os VLE. Como se provou, esses resultados podem indicar a conformidade mas a realidade ser precisamente o inverso.

A RELACRE- Associação de Laboratórios Acreditados de Portugal coordena duas Comissões Técnicas sobre Emissões Gasosas, o GT2 - Elaboração do Relatório de Acordo com o Decreto-Lei, n.º 78/04 e o GT3 - Incertezas nas Medições e Ensaios. Nestes grupos de trabalho estão representadas a APA, algumas CCDR e vários laboratórios que realizam ensaios sobre efluentes gasosos. Os documentos produzidos são disponibilizados apenas entre os seus membros. Não foi divulgado ao público, mas encontra-se à venda, um guia produzido pelo GT2, de 2006, com o título "Decreto-Lei n.º 78/2004 - Anexo II - Especificações sobre o Conteúdo do Relatório de Autocontrolo (janeiro 06)", para o qual contribuíram vários laboratórios e a APA, mas não as CCDR. Consta no sítio da internet da RELACRE que "O objectivo deste Guia é a uniformização dos critérios mínimos para elaboração de um Relatório de Auto-Controlo de modo a dar cumprimento aos requisitos do Anexo II do Decreto - Lei 78/2004. Este documento estabelece linhas de orientação para as instituições que caracterizam as emissões de fontes fixas". A sua leitura demonstrou tratar-se de um documento genérico, que não esclarece as situações de conflito elencadas neste trabalho. Não obstante, é claro na afirmação que a caracterização de efluentes gasosos para efeitos de aferição do cumprimento da legislação deve ser efetuada em condições representativas do normal funcionamento da instalação, mas estas informações devem ser fornecidas pelo UA e serão da sua responsabilidade.

Note-se que a segunda situação relatada na caixa de texto 3-A só foi descoberta por incoerências grosseiras. Normalmente, para detetar estes casos, as entidades da AP terão de estar presentes no momento do autocontrolo dos UA para supervisionar as condições em que esta decorre; ou recorrer a um laboratório acreditado pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC) (para a amostragem e determinação de todos os parâmetros) para, sem aviso prévio, realizarem elas próprias a supervisão do controlo da emissão de poluentes para a atmosfera, o que constitui uma ação onerosa. Esta última prática já foi utilizada pela IGAOT, tendo sido reportado o controlo oficial de cerca de 20 fontes fixas nos anos de 2009 e 2010, nos mais diversos sectores (por exemplo, refinarias, sector cimenteiro, sector químico e gestão de resíduos). Neste contexto, a IGAOT apelou à intervenção do IPAC e da APA, com quem reuniu em 2009, tendo-se aprovado em ata, conclusões e recomendações resumidas no quadro 20-A:

## Quadro 20-A: Principais conclusões e recomendações de reunião entre a IGAOT, a APA e o IPAC

**Conclusões:**

A legislação obriga os UA a recorrer a laboratórios acreditados apenas de 3 em 3 anos. Nestas circunstâncias, muitas monitorizações são efetuadas por laboratórios não acreditados, que não respondem perante qualquer entidade supervisora, ao contrário dos laboratórios acreditados, que estão sujeitos aos procedimentos estabelecidos pelo IPAC.

Não existe qualquer impedimento legal à verificação de condições de operação dos UA por parte dos laboratórios acreditados para a amostragem, por ser inerente à verificação do cumprimento do DL n.º 78/2004. No âmbito da acreditação concedida ao abrigo da norma NP EN ISO/IEC 17025 “Requisitos gerais de competência para laboratórios de ensaio e calibração”, estes devem diligenciar no sentido de obtenção de amostras representativas. Se ocorrerem situações anómalas, em que o UA não permita ao laboratório acreditado o acesso a informação, documentação ou equipamento que o mesmo tenha de verificar por força do referido, estas devem ser expressas no relatório produzido.

Para um laboratório acreditado poder elaborar um relatório de monitorização pontual de efluentes gasosos, que expresse num parecer o cumprimento, ou não, do DL n.º 78/2004, deverá demonstrar que a amostra é representativa nos termos do n.º 4 do artigo 24º, sendo que, se não o fizerem, não poderão utilizar o símbolo da acreditação em qualquer referência do seu relatório a este diploma. A implementação das normas CEN/TS 15675:2007, “Air Quality – Measurement of stationary source emissions – Application of EN ISO/IEC 17025:2005 to periodic measurements” e EN 15259:2007, “Air Quality – Measurement of stationary source emissions – Requirements for measurement section and sites and for the management objective, plan and report” constituem passos importantes nessa área.

Face à legislação atual, o UA não é obrigado a demonstrar e validar, perante o laboratório acreditado pelo IPAC, as informações que presta sobre as condições de funcionamento da instalação no período da monitorização.

**Recomendações:** A APA deverá convocar, com a maior celeridade possível, a formação e reuniões de grupo de trabalho, constituído por colaboradores da APA, IPAC, IGAOT, 5 CCDR e representantes dos laboratórios, e eventualmente de UA, com vista à obtenção de Nota Técnica, com força jurídica, que harmonize procedimentos na realização das campanhas de medição e do relatório de autocontrolo e que seja um complemento metodológico às condições impostas no âmbito do DL n.º 78/2004 e legislação conexas, designadamente na preparação e planeamento da campanha de medição; na amostragem e sua representatividade, nos métodos de medição, nos poluentes a medir e noutros aspetos em que se considere o mínimo exigível, sem perder de vista a especificidade de cada instalação, assim como analisar, em futura revisão legislativa, a supervisão de todos os laboratórios.

Fonte: Elaboração própria

No entanto, à data das sessões de trabalho, ou seja, quase três anos após a realização da referida reunião, não tinha, ainda, ocorrido a criação do grupo de trabalho e a situação relatada mantinha-se inalterada. Adicionam-se, condensadas no quadro 21-A, outras lacunas do Decreto-Lei n.º 78/2004 relacionadas com a representatividade da amostra e dos resultados do autocontrolo, que se considera contribuir para não se atingirem critérios de qualidade, ao não serem colmatadas nas decisões administrativas de licenciamento:

Quadro 21-A: Lacunas do Decreto-Lei n.º 78/2004, em matéria de representatividade da amostra e validação da sua determinação

1. Não especifica que os laboratórios acreditados devem incluir no âmbito da acreditação, a conferir pelo IPAC, a amostragem e a determinação de todos os parâmetros relevantes (art.º 23º, n.º 4). Ver Nota 1

Nota 1: Note-se que se, por hipótese, o laboratório acreditado pelo IPAC tiver no seu âmbito de acreditação um único parâmetro e apenas na determinação, cumpre o artigo 23º, n.º 4.

2. Prevê que os laboratórios não acreditados demonstrem que sujeitam o equipamento utilizado nos ensaios a controlo metrológico ou calibração ou verificação periódica, a título individual, em cada relatório, ao invés de uma única entidade centralizar e validar essa informação (art.º 28º). Ver Nota 2

Nota 2: As 5 CCDD e a IGAOT evidenciaram dificuldade em conferir e validar, em cada relatório, a documentação que o comprove, pelo tempo que essa ação consome.

3. A ausência da publicação da portaria prevista no artigo 22º conduz à inexistência de obrigação na utilização de normas europeias (CEN) ou normas nacionais, quando existentes, ou métodos equivalentes, podendo os resultados obtidos para o mesmo parâmetro, por dois métodos diferentes, não serem comparáveis, e, adicionalmente, utilizarem-se métodos não adequados, por exemplo, devido ao limitado tempo de amostragem, aos limites de deteção ou quantificação, à gama de medições, ou por preverem o ensaio apenas na fase particulada ou gasosa da amostra. Ver Nota 3

Nota 3: Nas diretrizes da APA (2008) indica-se que essa obrigação existe “A selecção dos métodos de referência decorre das exigências das Directivas Europeias e Métodos de Referência Europeus (CEN) que são de carácter obrigatório, e deverá seguir as recomendações do documento de referência “General Principles of Monitoring”, do Bureau Europeu do IPPC, pela seguinte ordem: Comité Européen de Normalisation (CEN); No caso de um determinado poluente não ser contemplado com estas Normas, devem ser seleccionados por ordem descendente, os métodos provenientes dos seguintes organismos: American Society for Testing and Materials (ASTM); Association Française de Normalisation (AFNOR); British Standards Institution (BSI); Deutsches Institut für Normung (DIN); United States Environmental Protection Agency (US EPA); Verein Deutscher Ingenieure (VDI)”. No entanto, o texto do artigo 22 não é inequívoco “Os métodos de medição, recolha e análise das emissões de poluentes atmosféricos emitidos por fontes pontuais são os fixados nas portarias referidas no n.º 1 do artigo 17º, sem prejuízo da aplicação de outras normas europeias (CEN) ou nacionais”. De facto, nas 5 CCDD, APA e IGAOT, nos anos de 2010 e 2011, nunca ocorreu a imputação da infração prevista e punível “A violação da obrigação de utilização dos métodos definidos nos termos do artigo 22º”. As LA são, geralmente, omissas sobre este ponto, com raras exceções, por exemplo, na LA 346/2008, em aditamento de 2013, e na LA n.º 447.04/2013, adicionou-se a condição “A monitorização dos metais deverá ser efectuada na fase particulada e na fase gasosa”, e na LA n.º 409/2011 “Na determinação de parâmetros e poluentes atmosféricos emitidos por fontes pontuais, a medição, recolha e análise das emissões deverão ser efectuadas recorrendo a normas europeias (CEN) ou nacionais, sempre que disponíveis.” Veja-se, ainda, o 1º (2011) e 2º (2013) aditamento da LA n.º 151/2008, onde se discute os diferentes métodos de determinação das partículas e a sua repercussão nos resultados de conformidade com a legislação.”

4. Não especifica que a isenção de monitorização, prevista no artigo 21º, e as duas monitorizações necessárias para aceder ao regime trienal, só possam ser concedidas com base em pelo menos uma medição realizada por laboratório acreditado.

Fonte: Elaboração própria

A análise das decisões administrativas e a resposta dos questionários demonstrou que as CCDD e a IGAOT não verificam sempre a acreditação dos laboratórios ou o devido cumprimento do artigo 28º sobre o controlo metrológico<sup>164</sup>, apesar de existir a convicção que a maioria dos laboratórios é acreditada.

A APA-DACAR solicita essa informação nas suas decisões administrativas de autocontrolo, quando as fontes pontuais se encontram sujeitas à monitorização em contínuo e, adicionalmente, à implementação

<sup>164</sup> Não se constatou nas 5 CCDD, APA e IGAOT ter sido lavrado qualquer auto ou participação em 2010 e 2011 pelas infrações previstas e puníveis: “Não cumprimento da obrigação de monitorização das emissões com recurso a um laboratório externo, nos termos do n.º 4 do artigo 23º” ou por “Não cumprimento das obrigações de controlo metrológico dos equipamentos de monitorização, previstas nos n.º 1 e 2 do artigo 28º.”

da norma EN 14181:2004 Calibração de Sistemas Automáticos de Medição (AMS)<sup>165</sup>, mas não impõe prazos e penalidades na ausência de resposta cabal de aplicação dessa norma, pelo menos, numa segunda solicitação, sendo este um critério de qualidade que não se demonstrou cumprido. Nessas decisões verifica-se que os UA contestam a medição paralela prevista no artigo 23º. A APA-DACAR alega a aplicação do artigo 23º, n.º 4, que estipula a obrigação de recorrer a um laboratório externo acreditado de três em três anos<sup>166</sup>. De facto, este é perentório na sua aplicação a fontes pontuais sujeitas a monitorização em contínuo, contudo, esta imposição da legislação, e que a APA-DACAR sustenta, não se exige nas decisões administrativas de licenciamento (à exceção da aplicação da EN 14181:2004, quando previsto na legislação) e pela própria IGAOT. Ora afigura-se razoável que, de 3 em 3 anos, se faça essa comparação. Acrescente-se que a generalização de ensaios inter-laboratoriais será, por certo, outra medida que trará mais fiabilidade aos resultados do autocontrolo.

#### **OBSTÁCULOS – 4.10**

##### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUTOCONTROLO SEGUNDO O ANEXO II**

As entidades da AP manifestaram, nas sessões de trabalho, que os relatórios de autocontrolo pontual são, geralmente, elaborados pelos laboratórios, sendo comum que não obedeçam ao reporte completo enunciado no Anexo II do Decreto-Lei n.º 78/2004 (ver Nota 1 no quadro 14–A). A APA-DACAR e a CCDR-DSA Centro, bem como as CCDR-DSA Algarve e Alentejo, demonstraram proceder à análise sistemática das capacidades nominais e utilizadas nas datas das monitorizações, reportados no autocontrolo. Indicaram, ainda, que as lacunas ou erros mais comuns dos relatórios de autocontrolo prendem-se com a identificação dos equipamentos e respetivas fontes fixas, capacidade nominal e capacidade utilizada, combustível e matérias-primas, métodos de amostragem, correção do teor de oxigénio e incerteza associada aos resultados finais.

Destaque-se que a CCDR Centro valida o cálculo do caudal mássico, apresentado nos relatórios, através do diâmetro da chaminé e da velocidade dos gases, mas também da percentagem de humidade, constatando a ocorrência de erros frequentes que afetam os resultados<sup>167</sup>. Esta entidade procedeu a uma

---

<sup>165</sup> Obrigatória para as instalações abrangidas pelo diploma GIC e pelo Diploma da Co(Incineração), mas não se prevê que deva ser efetuada por laboratório acreditado.

<sup>166</sup> Para todas as fontes pontuais e de acordo com o n.º 4 do art.º 23º do Decreto-Lei n.º 78/2004, uma vez de três em três anos, deverá o operador efectuar uma medição pontual recorrendo a uma entidade externa acreditada.

<sup>167</sup> Por exemplo, o caudal volúmico (m<sup>3</sup>/h) = velocidade (m/s) x área (m<sup>2</sup>) x 3600 (seg/h), sendo a área =Pi x Diâmetro<sup>2</sup>/4 (conduta circular), pelo que um aumento do diâmetro implica um aumento do caudal volúmico, o que diminui o valor absoluto dos resultados. Sobre a percentagem de humidade, a CCDR C procedeu a uma análise de todos os relatórios remetidos entre 2004 e 2010 pelos 16 laboratórios que

análise de fundo sobre os resultados da percentagem da humidade, o que a levou a contactar com os 16 laboratórios que costumam fazer o autocontrolo naquela região, 13 dos quais acreditados e com o próprio IPAC. Por curiosidade, entre os 16 laboratórios, tanto o pior como o melhor resultado (este último atingiu a cotação máxima) foram obtidos por laboratórios não acreditados.

Sublinhe-se outros dois obstáculos identificados nos questionários, na qualidade do licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção. Primeiro, o elevado nível de detalhe nas características das instalações de combustão descritas na Portaria n.º 677/2009, de 23 de junho, que diferencia os VLE a aplicar. Os relatórios de autocontrolo e as decisões administrativas de licenciamento são, frequentemente, omissos sobre essas características, sendo exemplos a classificação de motores de combustão interna, como motores de ciclo *diesel* ou de ciclo *otto*, a identificação das rotações por minuto (rpm) ou, ainda, nos motores em geral, sobre a existência de sistema de pós-combustão. Não se indicam, também, as respetivas potências térmicas nominais e, quando a instalação é alimentada simultaneamente por dois ou mais combustíveis, a forma de cálculo da energia fornecida por cada combustível. Assim, torna-se impossível à entidade da AP competente pela análise de autocontrolo ou fiscalização/inspeção garantir, com certeza, quais os VLE aplicáveis.

Segundo, o teor de oxigénio de referência a que deve ser corrigido o valor medido de um parâmetro revela-se, igualmente, incerto. É necessário seleccionar, para cada parâmetro, os diferentes teores de oxigénio definidos para cada VLE, por combinação das Portarias n.º 677/2009, n.º 675/2009 e Portaria n.º 286/93, de 12 de março (anexo VI)<sup>168</sup>. Adiciona-se a consulta dos ofícios emitidos pela APA ao longo dos anos (e que não foram generalizados à totalidade dos UA nas mesmas circunstâncias), dirigidos a instalações de vários sectores que estabelecem teores de oxigénio de referência diferentes dos legislados<sup>169</sup> e, mais recentemente, em 2011, em resposta a questões colocadas pela própria RELACRE<sup>170</sup>. É relevante mencionar que estes ofícios foram apresentados nas sessões de trabalho por

---

efetuam geralmente as monitorizações, verificando erros sistemáticos na determinação da humidade, que afetam diretamente quer as concentrações dos poluentes determinados quer os caudais mássicos de emissão de poluentes, em 15 desses laboratórios. Estas informações foram remetidas a cada um dos laboratórios e ao IPAC.

<sup>168</sup> A fórmula de correção dos resultados é: concentração corrigida = ((concentração medida) x (21 - oxigénio de referência)) / (21 - oxigénio medido).

<sup>169</sup> Sendo exemplo um ofício dirigido em 2005, pela APA ao CINFU – Centro de Formação Profissional da Indústria da Fundição, onde consta que a Portaria n.º 286/93, de 12 de março, já refere no seu Anexo IV que "(...) Para as instalações industriais e ou processos produtivos em que se verifique ser mais adequado utilizar um valor de referência para o teor de O<sub>2</sub> diferente do indicado serão publicadas notas técnicas do director-geral da qualidade do ambiente, especificando o valor a utilizar, pelo que vimos informar que, até à publicação da Portaria Regulamentar relativa aos valores limite de emissão, deverá ser considerado para o efluente das estufas de cozimento da pintura epóxica, um teor de oxigénio de referência de 17%, devendo, no entanto, esta condição ser referida em todos os relatórios de monitorização das emissões para a atmosfera desta fonte". Nos cadernos IGAOT de 2008 (64), refere-se ter sido emitido apenas um ofício, permitindo a utilização de um oxigénio de referência de 10% de O<sub>2</sub>, para uma das 6 instalações de cimento a nível nacional (as restantes continuaram a utilizar 8%), o que criou discrepâncias na aplicação da legislação.

<sup>170</sup> De um conjunto de dezasseis questões colocadas pela RELACRE, oito envolvem dúvidas sobre os teores de oxigénio de referência a aplicar.

algumas CCDR, e outros pela IGAOT, sendo referido por estas que os conheceram por intermédio dos próprios UA e não da APA<sup>171</sup>.

#### **OBSTÁCULOS – 4.11**

##### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: OS PARÂMETROS E VLE RELEVANTES**

As cinco CCDR e a IGAOT manifestaram, nas sessões de trabalho, ser um obstáculo à implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004 e respetiva regulamentação a inexistência de diretrizes que orientem a AP, os UA e os laboratórios na seleção dos “poluentes que possam estar presentes no efluente gasoso, para os quais esteja fixado um VLE nos termos do n.º 1 do artigo 17º, e cujo caudal mássico de emissão se situe entre o limiar mássico máximo e o limiar mássico mínimo fixados nas portarias a que se refere o mesmo artigo” (artigo 19º, n.º 1).

Face à omissão da legislação e das decisões administrativas de licenciamento e na ausência de um primeiro autocontrolo do UA, que incluía todos os parâmetros, caberá à AP o ónus de provar que um determinado poluente deveria ter sido monitorizado, por ser expectável que o seu caudal mássico se situe acima do limiar mássico mínimo<sup>172</sup>. Por certo que uma análise do histórico dos resultados do autocontrolo (e das próprias LA) iluminaria a tipificação dos parâmetros a monitorizar, por fontes pontuais em cada sector, mas também das emissões difusas e seu confinamento, assunto que será seguidamente referido. De facto, as LA, emitidas pela APA-DALA/DOGR, constituem um passo em frente, ao estabelecer estas condições em cada fonte de cada instalação, o que lhes conferiu melhores pontuações neste critério da dimensão qualidade.

Nas decisões administrativas da IGAOT, quando um UA não efetuou o autocontrolo de uma determinada fonte pontual, não se cumpre um critério de qualidade, ao imputar essa infração sem apresentar a prova de que o comportamento omitido é devido. Não se concretizam os parâmetros obrigatoriamente sujeitos a autocontrolo, por estarem presentes no efluente gasoso com um caudal mássico superior ao limiar mássico mínimo e, como tal, sujeitos a um VLE. Este foi um dos temas abordados na reunião entre a IGAOT, a APA e o IPAC, tendo estas três entidades acordado que o grupo de trabalho a constituir se debruçaria, igualmente, sobre esta temática (quadro 20-A).

---

<sup>171</sup> Por exemplo, o ofício da APA, em resposta à RELACRE, foi apresentado na sessão de trabalho com a IGAOT e CCDR C, tendo os colaboradores inquiridos manifestado desconhecer a sua existência.

<sup>172</sup> Definido na Portaria n.º 80/2006, de 20 de janeiro, alterada pela Portaria n.º 676/2009, de 20 de junho.



Julga-se que essa dificuldade<sup>173</sup> é ampliada devido ao facto de a obrigação de aplicar subsidiariamente aos VLE sectoriais (constantes no anexo VI da Portaria n.º 286/93, ou na Portaria n.º 677/2009), os VLE gerais, previstos na Portaria n.º 675/2009, não ser explícita. A este propósito, refira-se que, nas sessões de trabalho, a APA-DACAR manifestou a intenção de condensar, numa única portaria, os VLE aplicáveis aos diferentes sectores, sendo esta uma das razões para o atraso na publicação desta norma legislativa, prevista no artigo 17º do Decreto-Lei n.º 78/2004 e que irá revogar o anexo VI da Portaria n.º 286/93.

A situação que se relata em seguida, sobre a seleção dos parâmetros a monitorizar e possíveis consequências dessa opção, surgiu nas sessões de trabalho nas cinco CCDR, na APA e na IGAOT<sup>174</sup>.

Como ponto de partida, adianta-se que a consulta dos dados do PRTR de 2010 demonstra a relevância da emissão de metais pesados para a atmosfera no sector das centrais termoelétricas e outras instalações de combustão<sup>175</sup>. Considere-se, ainda, o teor de uma das decisões administrativas de análise de autocontrolo da APA-DACAR: “Constata-se o cumprimento das normas de emissão para as fontes e poluentes considerados, à exceção dos valores obtidos nas medições efectuadas: no somatório de metais pesados totais e As e Ni, nas medições efetuadas em Outubro de 2008 nas duas Caldeiras. A este propósito a empresa informou, em carta de 30-12-2008, que as referidas excedências terão resultado das características do fuelóleo consumido, tendo questionado o fornecedor sobre este aspecto e procedido à análise de diversas amostras de fuelóleo, as quais demonstraram significativa variabilidade dos teores de metais pesados. Deste modo, deverá a empresa empreender as medidas necessárias, no sentido de evitar que situações de incumprimento tal como as descritas voltem a ocorrer, no mais breve trecho.”

Pense-se em duas instalações de combustão similares, ambas sem STEG, afetas, respetivamente, a dois UA, que serão designados como UA1 e UA2, que utilizam como combustível fuelóleo, adquirido ao mesmo fornecedor e com as mesmas características, ambas inspeccionadas em 2011. O UA1 monitorizou

<sup>173</sup> Uma das questões da RELACRE é precisamente: “No âmbito do Anexo I da Portaria 677/2009, devem os poluentes a caracterizar limitar-se estritamente aos aí discriminados ou mantém-se a necessidade de quantificar parâmetros como por exemplo COV ou metais pesados, quando aplicável? Em caso afirmativo, para estes poluentes extra, qual o teor de oxigénio de referência a utilizar?” Resposta da APA: “Tendo em conta que a legislação em vigor estipula a obrigatoriedade de monitorização de todos os poluentes que possam estar presentes no efluente gasoso e para os quais esteja fixado um VLE (artigo 18º do DL n.º 78/2004, de 3 de abril), considera esta agência que se deve proceder à monitorização dos poluentes COV, metais pesados ou outros poluentes não considerados na Portaria 677/2009, caso sejam considerados relevantes no processo em causa, devendo ser subsidiariamente aplicáveis os VLE gerais da Portaria 675/2009, referidos ao teor de oxigénio de referência definido na Portaria 677/2009, tal como estipulado no n.º 2 do artigo 3º da Portaria 675/2009.”

<sup>174</sup> A análise das decisões administrativas de licenciamento e análise de autocontrolo demonstrou, nas CCDR Algarve, Alentejo, LVT e Norte, não se exigir a monitorização, em instalações de combustão que utilizem como combustível o fuelóleo, a monitorização de parâmetros do grupo dos metais I, II, e III da Portaria n.º 675/2009, em particular quando os UA não reportam os resultados dessa monitorização desses parâmetros no autocontrolo. Na CCDR Centro, através de análise de autocontrolo, exige-se a monitorização dos metais níquel (Ni), chumbo (Pb), crómio (Cr) e cobre (Cu). A APA-DALA exige a monitorização dos metais I, II e III nas licenças ambientais (LA). A IGAOT lava autos de notícia a UA por manterem em funcionamento instalações de combustão, cujo combustível é fuelóleo, sem realizarem o autocontrolo. Nesses autos não indica os parâmetros relevantes, que poderão estar presentes no efluente gasoso (e como tal deveriam ser monitorizados) incluindo os metais pesados.

<sup>175</sup> Pela consulta dos últimos dados disponibilizados, de 2010, verifica-se que para o conjunto dos parâmetros metais pesados, arsénio (As), níquel (Ni) e mercúrio (Hg), o sector “Centrais termoelétricas e outras instalações de combustão” é o mais significativo e está em segundo lugar para o conjunto dos metais pesados, cádmio (Cd), crómio (Cr) e zinco (Zn), disponível em <http://prtr.ec.europa.eu/PollutantTransfers.aspx>

apenas os parâmetros previstos na Portaria n.º 677/2009: dióxido de enxofre (SO<sub>2</sub>), óxidos de azoto (NO<sub>x</sub>), monóxido de carbono (CO), compostos orgânicos voláteis não metânicos (COVNM), sulfureto de hidrogénio (H<sub>2</sub>S) e partículas (PTS). O UA2 considerou que os metais pesados (por aplicação subsidiária da Portaria n.º 675/2009) eram poluentes relevantes na queima de fuelóleo e decidiu inclui-los no seu autocontrolo<sup>176</sup>. Os resultados da monitorização de UA1 apontam a conformidade legal e os de UA2 configuram o incumprimento do VLE estipulado para um metal pesado. A IGAOT irá lavrar um auto de notícia apenas a UA2 que, para além de sujeito a uma sanção pecuniária, no âmbito de um PCO, poderá, ainda, ter de investir na aquisição de combustível menos poluente ou num STEG.

Este episódio leva a uma reflexão. E se UA1 tivesse monitorizado esse parâmetro? Os resultados não indicariam, analogamente aos de UA2, que existia um incumprimento? Não há dúvidas em afirmar que, mesmo que inadvertidamente, o comportamento de UA1 estará a ser premiado, desrespeitando-se o princípio da igualdade.

Na zona Centro, a respetiva CCDR-DSA corrigiu estas omissões na análise de autocontrolo, substituindo-se à entidade licenciadora, sempre que as instalações não estão sujeitas a ser titulares de uma LA<sup>177</sup>. Para tal, utiliza um documento onde consta a tipificação das fontes pontuais, por sector, e respetivos parâmetros a monitorizar, e repercute essas condições na decisão administrativa, onde também se expressam os VLE, os teores de oxigénio e a periodicidade de monitorização para cada parâmetro, cumprindo vários critérios de qualidade. De acordo com as informações prestadas, este documento teve por base o trabalho realizado no âmbito da CT RELACRE /IPAC (GT02), no qual esta CCDR se faz representar. No entanto, do trabalho do GT02 não resultou um documento orientador, validado e publicitado, dado que a única entidade que demonstrou utilizá-lo foi a própria CCDR Centro<sup>178</sup>.

Nas sessões de trabalho, a CCDR C trouxe ao debate, a seguinte interrogação: quais os VLE a aplicar a um forno de uma fundição ou de uma cerâmica? Esta questão é pertinente porque a Portaria n.º 677/2009 não inclui estas instalações de combustão no seu âmbito mas esgota essa definição: “A presente portaria fixa os valores limite de emissão (VLE) aplicáveis às instalações de combustão abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril”. O parecer da APA, em resposta à RELACRE, sobre esta mesma questão, é de que “A Portaria n.º 675/2009 estabelece no seu artigo 2º que os VLE

<sup>176</sup> A Portaria n.º 675/2009 contém no artigo 2º a seguinte disposição “2 — No que respeita a sectores de actividade com VLE sectoriais definidos, são subsidiariamente aplicáveis aos poluentes que não tenham VLE sectorial definido os VLE gerais fixados no anexo da presente portaria”. Encontra-se a seguinte disposição na Portaria 677/2009, artigo 8º, norma revogatória, que parece apelar à aplicação subsidiária da Portaria n.º 675/2009: “2 (...), é revogado o anexo IV da Portaria n.º 286/93, de 12 de Março, relativo aos VLE gerais para as instalações de combustão, ficando as referidas instalações, a partir da data de entrada em vigor da presente portaria, sujeitas aos VLE gerais, estabelecidos na Portaria n.º 675/2009, de 23 de Junho (VLE gerais)”.

<sup>177</sup> Note-se que no REAI é também a DSA quem participa na decisão administrativa de licenciamento, mas através de uma Divisão diferente.

<sup>178</sup> A listagem contém a tipificação de cerca de 75 fontes pontuais, divididas por cerca de 30 subsectores. Por curiosidade, refira-se que no documento já mencionado, de 2011, das dezasseis perguntas da RELACRE, oito referem-se à dificuldade em discernir os poluentes/VLE a aplicar.

gerais são aplicáveis a todas as fontes de emissão abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2004, desde que não existam VLE estabelecidos sectorialmente. Por aplicação conjunta [desta Portaria e da Portaria n.º 677/2009] (...) os VLE aplicáveis devem ser comparados com as concentrações obtidas sem correção do teor de oxigénio da Portaria n.º 675/2009“. Mas esta matéria é de interpretação dúbia, tornando-se necessário especificar os VLE para todas as instalações de combustão, incluindo, por exemplo, fornos, secadores alimentados com efluentes de fornos, queimadores e outros.

Outro dos temas levantados pela CCDR Centro prende-se com o conteúdo das tabelas que expressam os VLE na Portaria n.º 675/2009, designadamente com o número de casas decimais associados aos números inteiros. Note-se que, por exemplo, o VLE do parâmetro NOx é de 500 mg/Nm<sup>3</sup> e que o dos Metais II (arsénio (As), níquel (Ni), selénio (Se), telúrio (Te)) é de 1 mg/Nm<sup>3</sup>. Segundo o Anexo II, alínea o) do Decreto-Lei n.º 78/2004, os "Resultados e precisão [devem ser expressos] considerando os algarismos significativos expressos nas unidades em que são definidos os VLE, indicando concentrações «tal-qual» medidas e corrigidas para o teor de O<sub>2</sub> adequado". Seguindo estas instruções, um resultado de 501 mg/Nm<sup>3</sup> de NOx corresponde a um incumprimento do respetivo VLE e, em oposição, um resultado de 1,4 mg/Nm<sup>3</sup> para o parâmetro arsénio configura o cumprimento do VLE. Ora, comparando o significado destes dois resultados verifica-se, no primeiro caso, um juízo de incumprimento, em que a excedência foi de 0,2%, e, no segundo caso, um juízo de cumprimento, em que a excedência foi de 40%. Por este motivo, os argumentos e conclusões apresentados pela CCDR C consideram-se válidos, pelo que, quando o VLE é apresentado como um número inteiro de um dígito, deveria ter pelo menos uma casa decimal a que corresponderia um VLE para os Metais II de 1,0 mg/Nm<sup>3</sup>.

## **OBSTÁCULOS – 4.12**

### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: AS EMISSÕES DIFUSAS**

Nas ações de fiscalização e inspeção, e na ausência de decisões administrativas de licenciamento que especifiquem as fontes difusas a minimizar<sup>179</sup>, presume-se que os fiscais/inspetores assumem que a situação que observam foi aprovada em projeto pelas entidades competentes da AP. Contudo, caso surja uma reclamação caber-lhes-á definirem se essas emissões devem ser confinadas e canalizadas para a

---

<sup>179</sup> Conforme definição conferida pelo artigo 4º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril, alínea t), “a emissão que não é feita através de uma chaminé, incluindo as fugas e as emissões não confinadas para o ambiente exterior, através de janelas, portas e aberturas afins, bem como de válvulas e empanques”.

atmosfera por uma chaminé<sup>180</sup>, a que corresponde, na aceção do diploma, uma fonte pontual sujeita a autocontrolo. Ora, esta decisão implica a realização de investimentos por parte dos UA, que podem ser avultados. Não obstante, a IGAOT, mas também as CCDR Centro e Alentejo, elaboraram autos de notícia e/ou emitiram ordens de confinamento de emissões difusas.

O confinamento de uma emissão no ambiente interior de uma área edificada cai na alçada da saúde ocupacional. O limiar entre as competências das autoridades competentes em matéria de proteção do ambiente e de proteção da saúde dos trabalhadores é ténue, justificando a sua parceria na operacionalização do poder discricionário que legitime o que se entende por “técnica e economicamente viável”, como previsto no artigo 10º e que determina, ou não, o confinamento das emissões difusas. Como exemplos de fontes que possam estar nas fronteiras difusa/pontual e emissão para ar interior/ar exterior, poderá pensar-se em silos, moinhos, rebarbagens, decapagens ou cabines de pintura. A análise de um relatório temático da IGAOT de 2009 demonstrou terem decorrido reuniões com as cinco CCDR e esta entidade, nas quais se acordou que, no sector da transformação de massas minerais, as emissões difusas deveriam ser minimizadas e confinadas, mas as emissões para o ar exterior não estavam sujeitas a autocontrolo<sup>181</sup>.

Nas LA concretiza-se as emissões que são difusas mas é frequente ser indicado que “Deverá o operador equacionar a possibilidade de confinar as emissões difusas correspondentes aos pontos referidos. A análise desta situação deverá ser incluída no Plano de Desempenho Ambiental (PDA)”<sup>182</sup>. Não se tendo comprovado os critérios que guiam a tomada de decisão da APA, ou seja, se aceita, ou não, eventuais justificações para não se confinar as emissões, em particular quando essa não é uma melhor técnica disponível (MTD) expressa no BREF (*Best Available Technologies (BAT) REFerence*)<sup>183</sup> da atividade desse UA. No tratamento dos equipamentos de conformação do produto (fieiras) no sector

<sup>180</sup> Conforme definição conferida pelo artigo 4º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de abril, alínea i): “o órgão de direcção ou controlo da exaustão dos efluentes gasosos através do qual se faz a sua descarga para a atmosfera”.

<sup>181</sup> Nestas situações, as CCDR e a IGAOT consideraram não ser necessária a obrigatoriedade de instalar chaminé e ser medido o parâmetro particulado, dado que é possível com certeza afirmar que a concentração nunca atingirá o VLE, de 150 mg/Nm<sup>3</sup>, e que o caudal mássico é muito baixo, o que nunca permitiria uma medição. No entanto, os UA deverão efetuar a limpeza periódica do STEG e, caso este não exista, deverão proceder à minimização das partículas em suspensão no ar, devendo ser recomendada a correção da situação, ao abrigo do art.º 10º do DL n.º 78/2004.

<sup>182</sup> O PDA é exigido pelas LA: “O operador deve estabelecer e manter um PDA que integre todas as exigências desta licença e as acções de melhoria ambiental a introduzir de acordo com estratégias nacionais de política do Ambiente e MTD aprovadas ou a aprovar para o BREF referente ao sector de actividade PCIP da instalação, bem como outros BREF relacionados, com o objectivo de minimizar ou, quando possível, eliminar os efeitos adversos no Ambiente, nomeadamente no que se refere a: Plano de acções no sentido da melhoria do desempenho da instalação, que permita a aproximação aos valores de emissão associados (VEA) às MTD referidos no BREF, evidenciando garantia da instalação conseguir, de uma forma consistente, o cumprimento desses valores. A explicitação, análise e calendário de implementação das várias medidas a tomar com vista à adopção de MTD ainda não contempladas no projecto apresentado, em particular deverá ser planificada a implementação das seguintes técnicas.”

<sup>183</sup> Documentos produzidos por um painel Europeu de especialistas, que inclui peritos indicados pelos vários estados membros, por representantes da indústria europeia (ONGI) e das Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) e adotados pela Comissão Europeia, com o objetivo de definir as Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) para os vários sectores de atividade abrangidos pela Diretiva PCIP, disponíveis em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=151&sub2ref=321>, [consultado em 06.2013].

cerâmico verificaram-se situações díspares de emissões pontuais ou difusas<sup>184</sup>, tal como no sector da produção e transformação de metais, subsector das fundições, em que os UA se dividem no tratamento das emissões das rebarbagens como difusas ou pontuais<sup>185</sup>. Como a BREF aplicável a estes últimos, *Smitheries and Foundries Industry*, expressa como MTD o confinamento e aplicação de uma gama de valores de emissão admissíveis (VEA) à emissão do parâmetro partículas, todos os UA deste subsector foram advertidos, nas LA, a confinar as emissões e a cumprir o menor valor possível dentro da gama de VEA, num determinado prazo.

A realidade que se encontrou nestes sectores, cerâmico e fundições, é extrapolável a muitas indústrias que os compõem, mas que não estão abrangidas pelo diploma PCIP, sendo expectável encontrar diferentes tratamentos para emissões similares. Refira-se, também, que sobressai na análise dos dados da fonte “rebarbagem”, uma problemática já abordada: a imposição da monitorização de diferentes parâmetros em instalações similares<sup>186</sup>.

Um último ponto: na Nota de janeiro de 2013 (APA), sobre as oficinas de reparação automóvel, consta que a extração de gases de escape de veículos não é uma fonte de emissão abrangida pelo Decreto-Lei n.º 78/2004, pontual ou difusa. Porém, não se justificam os motivos que ditaram esta exclusão, que não são perceptíveis face às previsões do diploma<sup>187</sup>. Nesta Nota não se refere que se trata de uma emissão difusa, sujeita ao artigo 10º a qual não será técnica e economicamente viável minimizar. De facto, a CCDR Norte, seguindo estritamente a legislação, havia adotado orientações precisamente contrárias<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> A maioria das LA considera que estes equipamentos, bem como moagens são emissões difusas. Mas, por exemplo, os UA, que exploram os estabelecimentos correspondentes às LA n.º 90/2007 e 114/2008, colocaram despojeiros na conformação do produto e dirigiram as suas emissões para o exterior, presume-se que para proteção da saúde dos colaboradores, pelo que ficaram automaticamente obrigados a monitorizar estas fontes de forma pontual e a cumprir um VLE para o parâmetro partículas. Reforce-se que nas LA n.º 350/2009 e 352/2009 consta que “instalação existe um sistema de tratamento de emissões para o ar, mais concretamente um filtro de mangas, associado ao sistema de aspiração de vagões implementado após a cozedura do produto. O filtro de mangas apresenta exaustão para o interior da unidade fabril, pelo que não constitui uma fonte de emissão pontual”.

<sup>185</sup> Por rebarbagem entende-se a operação de limpeza de rebarbas e excessos de metal da peça. A rebarbagem é um tipo de acabamento e é feito com recurso a uma grande variedade de abrasivos, máquinas e técnicas (LA n.º 255/2009). No sector da produção e transformação de metais verifica-se que muitas instalações tratavam estas emissões como difusas (LA n.º 255/2009, 362/2009) e outras tratavam-nas como pontuais (311/2009, 360/2010). No primeiro caso, os UA foram obrigados a confinar as emissões e a tratar esta fonte como pontual. Detetou-se uma instalação dotada de rebarbagem, correspondente à LA n.º 337/2009, na qual a rebarbagem não foi classificada como fonte de emissão pontual nem difusa. Note-se que esta instalação é de revestimentos protetores de metal e não uma fundição.

<sup>186</sup> A maioria das LA obriga apenas à monitorização do parâmetro partículas. Existem exceções, por exemplo, a LA n.º 311/2009 também inclui os COVNM e a LA n.º 309/2009 os parâmetros Metais I, II e III.

<sup>187</sup> As exclusões do diploma, artº 3, n.º 2 são: “a) As instalações de combustão com uma potência térmica nominal igual ou inferior a 100 kWth (kilowatts térmicos), excepto no que respeita ao artigo 7º do presente diploma; b) Os geradores de emergência, excepto no que respeita ao disposto no artigo 7º e no n.º 4 do artigo 21º do presente diploma; c) Os sistemas de ventilação, na aceção da alínea vv) do artigo 4º do presente diploma; d) As instalações ou parte de instalações utilizadas exclusivamente para investigação, desenvolvimento ou experimentação de novos produtos ou processos”.

<sup>188</sup> Em documento disponível em [http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/ambiente/faq\\_emissoesatmosfericas.pdf](http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/ambiente/faq_emissoesatmosfericas.pdf), [consultado a 12. 2012], à pergunta “Nas campanhas de monitorização dos efluentes gasosos de uma oficina, para além de caldeiras e cabines de pintura, devem ser consideradas como fontes os exaustores de gases de escape?”, respondia-se que “Devem ser monitorizadas todas e quaisquer fontes de combustão passíveis de emitir poluentes atmosféricos, e cuja potência térmica nominal seja superior a 100 kWth (kilowatts térmicos). Não obstante, o art.º 21º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, prevê situações especiais, nas quais é dispensada a monitorização pontual, desde que devidamente justificadas”. Nota da APA disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=82&sub2ref=314>, [consultada em 03. 2013].

## OBSTÁCULOS – 4.13

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: OS VEA E A BREF ECM

O estudo não inclui a política pública de proteção de ar em si, pelo que não foi examinada a pertinência dos valores limite de emissão (VLE) adotados. Porém, um dos critérios da dimensão proporcionalidade do licenciamento passa pela aplicação de diferentes níveis de controlo dos impactes no ambiente, refletidos em dois requisitos possíveis: nos VLE e na seleção de parâmetros a aplicar no autocontrolo. No primeiro requisito, o Decreto-Lei n.º 78/2004 não permite VLE diferentes dos estabelecidos nas portarias que o regulamentam. Mas já o diploma PCIP prevê essa possibilidade, através da implementação de um valor, que se torna o VLE, dentro de uma gama de valores de VEA estabelecidos em cada um dos 28 BREF sectoriais das atividades PCIP constantes no Anexo I do Diploma PCIP. Existem, ainda, 5 BREF horizontais de aplicação na maior parte destas atividades (refrigeração, monitorização, armazenamento, efeitos económicos e conflitos ambientais, técnicas de eficiência energética).

Nas sessões de trabalho não se demonstrou a utilização de documentos orientadores, pela APA-DALA/DOGR, para selecionar os VLE dentro da gama de VEA aplicáveis nas BREF sectoriais. A análise das LA informou sobre a existência de diferenças significativas de VLE dentro do subsector do vidro, em instalações similares<sup>189</sup>.

Sublinhe-se que é possível que esse VLE seja superior aos VEA, se determinada MTD for demasiado dispendiosa face aos benefícios ambientais que decorrerão da sua aplicação, o que deve ser justificado através de análise custo-benefício, conforme previsto na BREF ECM (Economics and Cross-Media Effects), de julho de 2006, sobre os Efeitos Económicos e Conflitos Ambientais<sup>190</sup>. Nestas circunstâncias, caberá aos UA apresentar essa justificação à APA. Para apoiar os UA, a APA-DALA, procedeu à tradução desta BREF e disponibilizou-a, no final de 2011, juntamente com outros documentos de suporte, no sítio oficial da internet<sup>191</sup>. Nas sessões de trabalho foi referido que a APA-DALA pretende efetuar um trabalho de divulgação desta BREF junto dos sectores, incluindo o sector cerâmico. De facto, o sector cerâmico parece ser um dos sectores-chave para a aplicação desta BREF, atenta a dificuldade em cumprirem a gama dos VEA definidos na sua BREF sectorial<sup>192</sup>. Na análise das LA emitidas após 2009, inclusive, e até

<sup>189</sup> No sector do vidro, e nos fornos, as LA emitidas após 2009 demonstram que os VEA podem variar entre 1000 e 1400 mg/Nm<sup>3</sup> para o NO<sub>x</sub>, 20 a 30 mg/Nm<sup>3</sup> para as PTS, e 500 a 1500 mg/Nm<sup>3</sup> para o SO<sub>2</sub>.

<sup>190</sup> [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/DESTAQUES/2013/Rei/2REI%20Julieta.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/DESTAQUES/2013/Rei/2REI%20Julieta.pdf), [consultado a 07.2013].

<sup>191</sup> Disponível em [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Instrumentos/Licenciamento%20Ambiental/BREF/Guia%20BREF%20ECM-Edio%202.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/Licenciamento%20Ambiental/BREF/Guia%20BREF%20ECM-Edio%202.pdf), [consultada em 05.2013].

<sup>192</sup> Conforme Relatório Temático – Sector Cerâmico, IGAOT, 2008, as empresas abrangidas pelo regime PCIP vêm estabelecidas nas suas Licenças Ambientais, uma gama de Valores de Emissão Associados (VEA, relativos à aplicação das Melhores Tecnologias Disponíveis) que devem ser aplicados em 2010 e que são muito inferiores aos VLE, previstos na legislação geral. “Compare-se por exemplo os VLE com VEA

junho de 2013, acessíveis no sítio da internet da APA, para os sectores da indústria da energia, produção e transformação de metais, indústria mineral e indústria química (num total de 70) e todas as LA do subsector 3.5 da indústria mineral (num total de 50)<sup>193</sup>, detetou-se uma única instalação, uma refinaria, na qual a respetiva LA expressava que havia sido utilizada a BREF ECM para justificar um VLE superior à gama de VEA da respetiva BREF<sup>194</sup>.

Na maioria das LA impõe-se uma condição que direciona os UA a fazer uma avaliação da possibilidade de adequação das emissões com origem no processo de fabrico face à gama de VEA ao uso de MTD prevista no BREF aplicável, salvaguardando que eventuais dificuldades técnicas e económicas devem ser reportadas<sup>195</sup>. Já a referência expressa à possibilidade de realização de estudos de custo benefício é patente apenas em algumas LA da indústria química<sup>196</sup> e LA do sector da transformação e tratamento de metais, nas quais se faz uma menção expressa à BREF ECM<sup>197</sup>.

A divulgação, em língua portuguesa, das normas de aplicação da BREF ECM (de 2006), pela APA, apesar de tardia, é uma medida muito relevante mas que não se mostra suficiente para garantir que os sectores que mais carências económicas, financeiras e técnicas, apresentem, utilizem esta prerrogativa. Não se compreende, também, as vantagens de cada instalação deste sector apresentar, a título individual,

estabelecidos numa Licença Ambiental para os parâmetros SO<sub>2</sub> (1800 para 385 mg/Nm<sup>3</sup>), óxidos de azoto (NO<sub>x</sub>) (1500 para menos de 250 mg/Nm<sup>3</sup>) e partículas (150 para 20 mg/Nm<sup>3</sup>). Cumprir estes VEA será difícil mesmo para as empresas que consomem gás natural, mas para as que consomem coque de petróleo, fuel-óleo ou biomassa só será possível com equipamentos fim-de-linha, como sistemas de filtragem. Sendo estes equipamentos muito dispendiosos e tendo em conta o estado actual da indústria, as empresas terão de mudar de combustível (para gás natural ou propano) para cumprirem a Licença Ambiental e a legislação aplicável, caso pretendam manter-se em funcionamento. (...) Nas empresas inspeccionadas de barro vermelho não foram detectadas nas exaustões das combustões equipamentos de redução da concentração de poluentes no efluente gasoso, do género de fim-de-linha como filtros de mangas, lavagem de gases e de carvão activado ou electrostáticos (...).

<sup>193</sup> “3.5 Instalações de fabrico de produtos cerâmicos por aquecimento, nomeadamente telhas, tijolos, refractários, ladrilhos, produtos de grés ou porcelanas, com uma capacidade de produção superior a 75 t por dia, uma capacidade de forno superior a 4 m<sup>3</sup> e uma densidade de carga enformada por forno superior a 300 kg/m<sup>3</sup>”.

<sup>194</sup> A LA 290/2011 dispõe que “O VLE estabelecido para NO<sub>x</sub>, nas fontes FF2, FF3 e FF8, foi calculado com base no histórico da instalação (VEA não foram aplicáveis por apresentação de estudo custo eficaz, aceite pela autoridade competente, com necessidade de avaliação contínua do desempenho da instalação face ao histórico n/ inf.147/2011/DALA-DCIP, de 17 de Novembro de 2011).”

<sup>195</sup> “A avaliação da possibilidade de adequação das emissões de x com origem no processo de fabrico face à gama de VEA ao uso de MTD prevista no BREF x (gamas de VEA constantes dos pontos x do BREF) devendo, para o efeito, ser tomado em consideração as especificações e calendarização incluídas no Anexo x desta LA; a realização de monitorizações/amostragens, em particular no que se refere aos efluentes gasosos, em períodos de tempo adequados que permitam o efectivo conhecimento dos perfis de emissão ao longo dos vários ciclos de reacção e para os poluentes referidos. (...) Adicionalmente, a eventual não implementação de técnicas consideradas MTDs aplicáveis à instalação deverá ser acompanhada da respectiva justificação, consagrando alternativas ambientalmente equivalentes. (...) Deverá proceder à identificação de eventuais dificuldades, de operação ou outras, que limitem o desempenho das técnicas implementadas ou a implementar, bem como apresentação das justificações técnicas e/ou económicas inerentes às especificidades dos processos desenvolvidos na instalação, que justifiquem a eventual impossibilidade dos VEA serem atingidos”.

<sup>196</sup> Detetou-se esta disposição em quatro das dez licenças ambientais deste sector emitidas após janeiro de 2009, inclusive, (254/2009, 260/2009, 297/2009 e 333/2009), disponíveis no sítio da APA em junho de 2013. A disposição é “Se aplicável, deverão ser simultaneamente identificadas as eventuais dificuldades, técnicas, de operação, de natureza económica (custo-eficácia), ou outras, que limitem o desempenho das técnicas já implementadas, ou previstas implementar na instalação e que possam apresentar repercussões que dificultem a garantia da possibilidade de atingir, de uma forma consistente, os referidos níveis de desempenho”.

<sup>197</sup> A disposição é “Para eventuais técnicas referidas nos BREF mas não aplicáveis à instalação, deverá o operador apresentar a fundamentação desse facto, tomando por base nomeadamente as especificidades técnicas dos processos desenvolvidos e/ou mediante apresentação de uma análise de custo-eficácia realizada através da utilização do Documento de Referência Reference Document on Economics and Cross-Media Effects (BREF ECM), Comissão Europeia (JOC 253, de 19 de outubro de 2006), disponível para consulta em <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu>.” Detetou-se esta disposição nas LA n.º 427/0.0/2012, 255/2009 e 306/2009.

esse estudo específico, uma vez que a opção tomada para um determinado sector, que obedece a determinadas características similares, deveria ser generalizada obedecendo ao princípio da igualdade.

## 2.2. FACILITADORES

Ao longo do presente estudo de caso foram referidos os obstáculos, mas para melhor análise e compreensão foram também descritos todos os instrumentos e práticas que se constituem como facilitadores para ultrapassar esses obstáculos, alguns dos quais já implementados. Deste modo, e não querendo diminuir de forma alguma a sua relevância, mas para não repetir informação já prestada, far-se-á apenas uma súmula dos fatores facilitadores da implementação, que se constituem como os grandes passos de construção da infraestrutura de suporte da proteção do ar.

### **FACILITADORES - 1**

#### **O DIPLOMA PCIP, O DIPLOMA GIC E A LIMITAÇÃO DO TEOR DE ENXOFRE NOS COMBUSTÍVEIS**

O exame do quadro 17-A, em conjugação com o quadro 5-A (qualidade do ar), permite concluir que a publicação de legislação que restringe os valores limite de emissão e a sua implementação, partindo do próprio Decreto-Lei n.º 78/2004, e em particular nas instalações PCIP (detentoras de licenças ambientais), em conjunto com o diploma que limita o teor de enxofre nos combustíveis<sup>198</sup>, tem contribuído de forma determinante para a melhoria de qualidade do ar, patente na redução crescente da emissão para a atmosfera de poluentes, como o SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e NH<sub>3</sub>.

### **FACILITADORES - 2**

#### **AS ESTAÇÕES DE MEDIÇÃO DA QUALIDADE DO AR E O QUALAR**

A gestão das redes de monitorização da qualidade do ar, e a publicitação da informação patente no QualAr e nos relatórios e planos de melhoria da qualidade ar, quer pela APA, quer pelas CCDR,

---

<sup>198</sup> Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 281/2000, de 10 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 69/2008 de 14 de abril



configuram elementos facilitadores que apoiam a implementação e tornam os procedimentos e ação administrativa da Administração Pública abertos e sujeitos a escrutínio público. A disponibilização ao público, pela APA-DACAR, de relatório anual sobre as instalações nas quais analisa o autocontrolo, das licenças ambientais por parte da APA-DALA, das DIA pela APA-GAIA e dos Alvarás de Operações de Gestão de Resíduos pela CCDR LVT, denota responsabilização e maturidade por parte destas entidades.

### **FACILITADORES - 3**

#### **O INVENTÁRIO NACIONAL, OS INVENTÁRIOS REGIONAIS E OS PLANOS DE MELHORIA DA QUALIDADE DO AR**

O inventário nacional e o envolvimento de um elevado número de entidades da AP na contabilização dos impactes a nível nacional, regional e local de determinados sectores e por poluente são importantes pontos de partida para a compreensão da qualidade do ar e dos potenciais focos de atuação. O exercício de análise das emissões de fontes antropogénicas e sua conexão com a qualidade do ar, na região Centro, demonstram a utilidade de avaliar, no cômputo global e local, os impactes significativos e a necessidade de atuar, proporcionalmente, sobre instalações ou sectores identificados, determinada por maiores ou menores restrições no licenciamento e fiscalização/inspeção. A elaboração dos Planos de Qualidade do Ar, quando se verifica, numa determinada zona ou aglomeração, que os níveis de um ou mais poluentes excedem os valores limite acrescidos das margens de tolerância, se aplicáveis, ou o valor alvo, é um garante da proteção da saúde e do ambiente, como aconteceu nas CCDR LVT e Norte, não obstante a necessidade de garantir que estes englobam todas as fontes de emissão relevantes, e, em particular, as abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2004, e a sua efetiva execução.

### **FACILITADORES - 4**

#### **OS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E O ACESSO À INFORMAÇÃO**

No contexto desfavorável, que se descreveu ao longo deste estudo de caso, de implementação de múltiplos diplomas que se cruzam e que envolvem milhares de UA e onde se sobrepõe a atuação das várias entidades da Administração Pública, sobressaem os esforços encetados que visam o desenvolvimento de sistemas de informação/bases de dados que respondam a estas exigências. Destacam-se as boas práticas já implementadas:

- Da CCDR Centro, que, através da sua base de dados, valida os valores das variáveis e associa as respetivas fórmulas de cálculo, confirmando os resultados finais apresentados pelos UA; criou a funcionalidade de emissão automática de decisão administrativa de autocontrolo que, na prática, funciona como se fosse de licenciamento, na medida em que identifica as fontes pontuais, as respetivas exigências de autocontrolo (incluindo periodicidade, parâmetros e respetivos valores limite de emissão), e acrescenta as datas de realização do autocontrolo, os seus resultados, a conformidade legal e eventuais informações em falta.

- O projeto em curso, o balcão eletrónico da CCDR Norte, que pretende ser um facilitador para os utilizadores do ambiente e desmaterializar o reporte do autocontrolo.

- Da APA-DALA, no âmbito do projeto do Relatório Único, que tomou ações com o objetivo de alinhar o reporte de dados solicitados no reporte PRTR com os solicitados no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2004 e licenças ambientais (quando existentes): não exigindo a estimativa, medição ou cálculo de poluentes PRTR não relevantes; e prevendo o reporte dos poluentes PRTR nas mesmas unidades do Decreto-Lei n.º 78/2004 e respetiva regulamentação, evitando o esforço dos UA no cálculo dos resultados nas unidades requeridas e a introdução de mais fontes de erro.

- Da APA-DACAR, que criou, desde há vários anos, um reporte informático dedicado dos relatórios de autocontrolo em contínuo, onde se especificam os campos a preencher pelos UA.

## **FACILITADORES - 5**

### **COOPERAÇÃO ENTRE A APA, AS CCDR, A IGAOT E O SEPNA**

Destaca-se a importância dos protocolos firmados entre as CCDR e a GNR, através do SEPNA, dando-se como exemplo o recentemente assinado (maio de 2011) com a CCDR do Algarve<sup>199</sup>, que estabelece várias condições que sustentam a sua colaboração, incluindo a elaboração de plano de atividades anual, no qual constará o âmbito espacial, temporal e material, os programas e procedimentos adotados e o modo de coordenação das duas entidades; reuniões periódicas de planeamento e controlo da fiscalização; ações de fiscalização do SEPNA, nomeadamente, relativas à gestão de resíduos, emissões atmosféricas, ruído ambiente, Reserva Ecológica Nacional (REN), Rede Natura 2000 e Animais e Espécies Protegidas, que incidirão prioritariamente sobre os locais previamente identificados e indicados pela CCDR, e realização de diligências necessárias (notificações pessoais, inquirições de testemunhas, entre outras) na

---

<sup>199</sup> Protocolo de cooperação entre a CCDR Algarve e a GNR, através do SEPNA, maio de 2011.

fase de instrução de processos de contraordenação; e ações de formação promovidas pela CCDR, que garantam aos elementos do SEPNA a aquisição de conhecimentos específicos necessários a uma adequada e eficaz aplicação da legislação, prestando apoio informativo e técnico no âmbito das suas competências e atribuições e informando-a de todas as medidas cautelares, decisões e despachos finais que forem exarados nos processos sancionatórios e de reposição de legalidade de todos os processos resultantes da sua atividade fiscalizadora.

## **FACILITADORES - 6**

### **O REGIME TRIENAL, FONTES MÚLTIPLAS, SAZONALIDADE E ISENÇÃO DE MONITORIZAÇÃO.**

Sublinha-se a importância, devidamente pontuada, dos termos inseridos no Decreto-Lei n.º 78/2004, face ao diploma que este veio revogar, em matéria de proporcionalidade no licenciamento<sup>200</sup>. Este diploma, conjugado com a Portaria n.º 80/2006, de 20 de janeiro, colocou um ponto final à obrigação indiscriminada e que não atendia aos impactes ambientais, de todos os UA procederem, duas vezes por ano, à monitorização da emissão de poluentes para a atmosfera de todas as suas fontes pontuais. Esta imposição era “cega” em relação aos caudais mássicos de emissão mínimos e aos regimes de laboração e à sua conjugação com a frequência de monitorização, omissões corrigidas com a definição de caudal mássico abaixo do limiar mássico mínimo para um determinado parâmetro que se traduz na possibilidade de monitorização em regime trienal, ou se o regime de funcionamento de fonte pontual for de menos de 25 dias por ano ou 500 horas por ano na isenção da monitorização. Adicione-se a possibilidade de realizar uma única monitorização anual quando a fonte funcione sazonalmente ou de monitorizar as fontes de forma rotativa quando estas são múltiplas.

Julga-se que, quando se proceder à necessária compilação do histórico de emissões de poluentes, sobressairão dados que permitem avançar na distinção entre sectores, fontes e respetivos poluentes com impactes significativos e, como tal, sujeitos a confinamento, chaminé, monitorização e a valores limite de emissão e/ou requisitos de manutenção e operação de instalações de combustão e STEG, sem descurar a componente da saúde ocupacional, e aquelas com impactes não significativos e que, como tal, deveriam estar isentos de monitorização. Esse trabalho pode ser realizado com base nos inventários regionais, aos quais deverão estar associados os resultados do autocontrolo dos UA.

---

<sup>200</sup> Decreto-Lei n.º 352/90, de 9 de novembro.

A título de exemplo, nas sessões de trabalho na CCDR Centro, solicitou-se o cálculo e o cômputo global das emissões de poluentes nas oficinas, para aferir as vantagens de manter a monitorização pontual. Os resultados indicaram que na Região Centro estavam registadas 249 oficinas com 675 chaminés associadas a várias fontes das quais se destacam queimadores, num total de 232 (7 com menos de 100kW e 104 dispensadas por funcionarem menos de 500 horas por ano); cabines de pintura, num total de 143 (65 dispensadas por funcionarem menos de 500 horas por ano); estufas, num total de 185 (68 dispensadas por funcionarem menos de 500 horas por ano). Daqui resulta que estão sujeitas a monitorização pontual pelo menos 300 fontes pontuais, nas quais se tem demonstrado o cumprimento dos VLE. Quanto aos totais de emissão, os valores em toneladas/ano para o ano 2010 demonstraram ser extremamente baixos, na ordem das 11 t de partículas, 3 t de CO, 4 t de NO<sub>x</sub>, 2 t de SO<sub>2</sub> e o 12 t de COV. Na região Centro, e segundo dados do INE de 2011, existem 5220 empresas associadas a oficinas de reparação automóvel que poderiam ser alvo de uma eventual substituição da obrigação de monitorização pontual por medidas mais efetivas na proteção do ambiente e da saúde, como a afinação das condições de combustão em queimadores ou confinamento das emissões e manutenção dos STEG na utilização de cabinas de pintura.

## **FACILITADORES - 7**

### **A REPRESENTATIVIDADE DA AMOSTRA E A ACREDITAÇÃO**

Os vários diplomas em matéria de proteção do ambiente não estão alinhados na necessária supervisão do autocontrolo, na qual se afiança o cumprimento da legislação por parte daqueles que nele provocam impactes. Por exemplo, em matéria de recursos hídricos, o Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de agosto, que estabelece normas, critérios e objetivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos, apenas recomenda o recurso a laboratórios acreditados para o efeito ou a laboratórios que participem em programas de controlo de qualidade gerido pelo laboratório nacional de referência. Já o Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, impõe o recurso a laboratórios acreditados e, adicionalmente, é suportado por guias de aplicação vinculativa que regulam essa atividade, tais como o “Guia Prático para Medições de Ruído Ambiente – no contexto do Regulamento Geral do Ruído, tendo em conta a NP ISO 1996”, de 2011, editado pela APA<sup>201</sup>. Em matéria de proteção do ar, o Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de

---

<sup>201</sup> Disponível em <http://www.apambiente.pt/politicasambiente/Ruido/NotasTecnicaseEstudosReferencia/Documents/GuiaPraticoparaMedicoesRuidoAmbiente.pdf>.

abril, carreou numerosos avanços de qualidade, face ao diploma que veio revogar, o Decreto-Lei n.º 352/90, de 9 de novembro, ao introduzir a obrigatoriedade de se recorrer a laboratórios acreditados, de três em três anos, e ao prever a elaboração de relatórios de monitorização pontual detalhados, expressa no seu anexo II e na monitorização em contínuo, publicadas no Despacho n.º 79/95 do Presidente do Instituto de Meteorologia. Denota-se, na elaboração deste diploma, a preocupação em assegurar a representatividade das amostras do autocontrolo e o uso de métodos de ensaio comparáveis e reproduzíveis.

## **FACILITADORES - 8**

### **O INÍCIO DE UMA AÇÃO MAIS EFETIVA NA CORREÇÃO DOS INCUMPRIMENTOS REITERADOS**

As recentes ações das DSF das CCDR Alentejo e Centro, embora desencadeadas por reclamações, expressam uma atuação mais efetiva da fiscalização em matéria da garantia do cumprimento do Decreto-Lei n.º 78/2004, em coordenação com as respetivas DSA, atuando sobre situações de incumprimento reiterado ou que afetem diretamente as populações. Destaque-se, ainda, a ação preventiva que tem vindo a ser desenvolvida pela CCDR Algarve, em 2010, no sector da transformação de massas minerais, e em 2011, incidindo no sector de reparação automóvel, advertindo ao cumprimento da legislação e pretendendo desencadear segundas ações junto dos incumpridores; a ação da CCDR Norte, que integrou num grupo de trabalho diversas entidades com vista à resolução de reclamações de moradores de Matosinhos; e à ação da CCDR Alentejo, na promoção do projeto GISA.

A IGAOT tem mantido, ao longo dos anos, uma ação constante e atenta na implementação do Decreto-Lei n.º 78/2004, fazendo a verificação do seu cumprimento, anualmente, em centenas de estabelecimentos, dos quais se destacam as instalações PCIP, instaurando PCO sempre que se verificam infrações. A recente publicação, em 26 de novembro de 2012, do Despacho n.º 15171/2012 (II Série), que aprova o Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e que engloba a vertente ambiental, prevê critérios de atuação que, por certo, se irão refletir numa ação mais fortalecida sobre aqueles que apresentam maiores impactes, reais ou potenciais.

## 2.3 SÍNTESE

Nos quadros 21-A, 22-A e 23-A, referentes, respetivamente, ao licenciamento, à análise de autocontrolo e ao licenciamento, resumem-se os principais resultados do estudo de caso A.

Na figura 4-A apresenta-se o esquema representado na figura 1-A, ao qual se adicionou as disposições legais que se inserem nas categorias em estudo, apesar de o Decreto-Lei n.º 78/2004 não fazer essa previsão, em particular o regime legal de AIA (DIA, monitorização e auditoria) e o reporte PRTR. Acrescentou-se, ainda, o estudo da subcategoria informação no licenciamento e análise de autocontrolo PCIP.

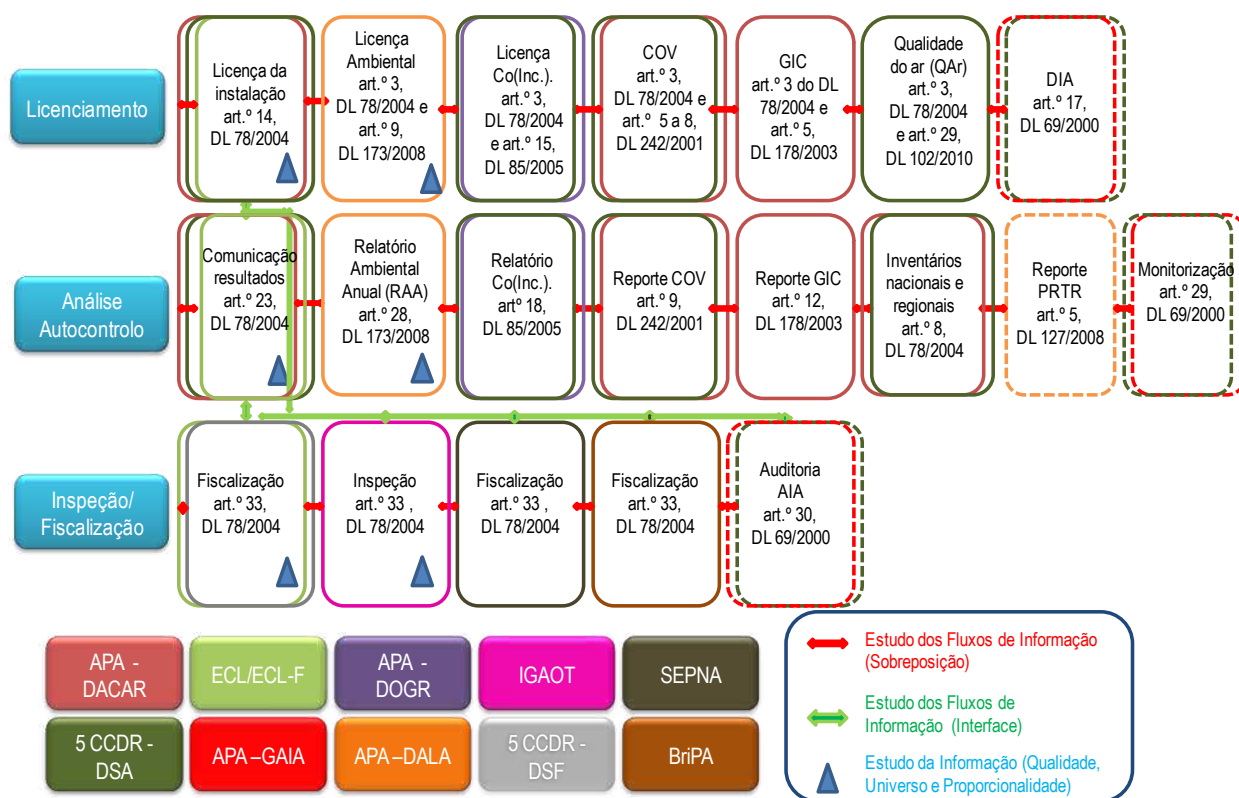


Figura 4-A: Esquemática do DL n.º 78/2004 (conforme Figura 1-1) e associação com DL n.º 69/2000 (AIA) e DL n.º 127/2008 (PRTR), em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação)

- Entidades Coordenadoras de Licenciamento (ECL) e respetiva Fiscalização (ECL-F);
  - Agência Portuguesa do Ambiente (APA): Departamento de Alterações Climáticas e Gestão do Ar e Ruído da APA (APA-DACAR); Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental da APA (APA- DALA); Departamento de Operações de Gestão de Resíduos da APA (APA-DOGR); Gabinete de Avaliação de Impacte Ambiental (GAIA).
  - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo (LVT), Centro e Norte (5 CCDR); Direção de Serviços de Ambiente das 5 CCDR (5 CCDR-DSA); Direção de Serviços de Fiscalização das 5 CCDR (5 CCDR-DSF).
  - Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT).
  - Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana (SEPNA).
  - Brigada de Proteção do Ambiente da Polícia de Segurança Pública (BriPA).
- Fonte: Elaboração própria

Quadro 22-A: Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Participação das CCDR no REAI e REAP e das CCDR e da APA (PCIP) nas Comissões de AIA; Plataforma de licenciamento REAI.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Dispersão de condições em matéria de ar em decisões administrativas; Utilização apenas pontual de fóruns de discussão e troca de informação entre as entidades da AP; Várias entidades da AP com competências centrais no licenciamento que não partilham de uma estratégia de regulação que oriente e una o seu trabalho.</p> <p><u>Recomendações:</u> Utilização sistemática de mecanismos que permitam uma efetiva troca de informação bilateral e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos e onde se incluam todas as entidades com atribuições na proteção do ar; Integração do procedimento de licenciamento e das condições impostas no âmbito do licenciamento das atividades principais dos UA, Lei da Água (ETAR urbanas ou industriais) AIA, PCIP, COV, PRTR, RESÍDUOS (Co(Inc), OGR, Aterros, etc.), e pelas 5 CCDR, 5 ARH, APA e ECL, na emissão de poluentes para a atmosfera numa única decisão administrativa (ou várias decisões, desde que integradas num único documento, incluindo uma minuta do reporte do autocontrolo, uniformizado, a uma única entidade; Colaboração e coordenação estreita e dinâmica entre as ECL e as CCDR, APA e 5 ARH, na preparação de guias técnicos, orientações e regulamentos que suportem a tomada de decisão administrativa de licenciamento.</p>
Interface	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Disponibilização ao público nos sítios da internet, dos AOGR da CCDR LVT e das LA e DIA da APA.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Entidades da AP que não partilham de uma visão de regulação que oriente e una o seu trabalho e quase ausência de troca de informação.</p> <p><u>Recomendações:</u> Rede de colaboração, impulsionada e acompanhada pelo Governo, que torne as entidades com atribuições na matéria – incluindo as 5 CCDR, 5ARH, APA, IGAOT, SEPNA, BriPA e ECL e ECL-F -, mais próximas, coordenadas e dinâmica, que envolva a estratégia (incluindo o planeamento e a avaliação da implementação), a transmissão e discussão de conhecimento e informação, a formação contínua e a elaboração de guias técnicos e jurídicos de apoio e normas de atuação na implementação dos diplomas, amplamente divulgados a todos os interessados; Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão, incluindo sistemas de informação, por parte das entidades da AP.</p>
Qualidade	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Licenciamento PCIP; Reuniões, embora pontuais, entre as entidades da AP; Representatividade da amostra e acreditação no DL n.º 78/2004.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Ausência de decisão de licenciamento com condições específicas; Ausência de documentos orientadores; Conflitos latentes, não sanados.</p> <p><u>Recomendações:</u> Alterações legislativas ou orientações e procedimentos claros, vinculativos e visíveis, que suportem e justifiquem os critérios que estão na base da tomada de decisão repercutida nas decisões administrativas do licenciamento, e suas alterações, e que garantam a veracidade da informação prestada pelos UA, partindo das práticas mais consentâneas aplicadas pela APA e pelas CCDR, nomeadamente, que o projeto de uma instalação (com uma correta instrução), STEG, a sua execução e posterior operação e manutenção, asseguram o cumprimento dos VLE; o confinamento das emissões difusas (em cooperação com a entidade competente pela salvaguarda da saúde ocupacional); a aplicação das melhores técnicas disponíveis; normas sobre a execução das tomas de amostragem; representatividade da amostra; definição dos parâmetros e VLE (valor e unidades) e autocontrolo; supervisão dos laboratórios que procedem à amostragem e determinação; laboratório acreditado (trienal, isenção e medição paralela pontual no autocontrolo contínuo); significado de acreditação; significado de incumprimento (legal), incluindo “tolerância ou situações de emergência” e ações preventivas e corretivas; correspondência do âmbito do DL 78/2004 a CAE; VLE, números inteiros de um dígito, apresentados com, pelo menos, uma casa decimal; VLE horário para as instalações existentes com monitorização em contínuo.</p>
Universo	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Cadastro de fontes pontuais da CCDR C.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Desenvolvimento de tecnologias de informação das CCDR e da APA, em separado.</p> <p><u>Recomendações:</u> Desenvolvimento de tecnologias de informação das CCDR e da APA, em conjunto, com funcionalidade de cruzamento de dados e emissão de alertas.</p>
Proporcionalidade	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Redes e QualAr e Planos; Protocolo UA/APA, INERPA, INEPA Centro; regime trienal, fontes múltiplas, sazonalidade e a isenção de monitorização.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Pouco conhecimento da influência, características e desempenho das fontes antropogénicas que causem impactes significativos (potenciais ou reais).</p> <p><u>Recomendações:</u> Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão por parte das entidades da AP, 5 ARH, INAG, APA, 5 CCDR, IGAOT recorrendo ao uso de sistemas de informação, com dados validados e “decifrados”, que permitam relacionar, de forma direta ou indireta, a qualidade do ar com o impacte provocado pelas atividades antropogénicas, de um modo operacional, que apoie em simultâneo o licenciamento e a fiscalização/inspeção; Coordenação da ação das entidades da AP, designadamente das 5 CCDR, APA, IGAOT, 5 ARH, ECL através do estudo e definição de critérios, divulgados a todos os interessados, que justifiquem a imposição de diferentes níveis de exigência nas condições no licenciamento, considerando o estado da qualidade do ar, a capacidade produtiva e os processos utilizados pelos UA, incluindo as melhores técnicas disponíveis, o seu custo-benefício (e relação com os VEA) e o estado de arte no sector; Dinâmica de reavaliação da localização das estações de medição da qualidade do ar; Regras para a execução, validação e interpretação dos resultados de estudos pontuais de qualidade do ar.</p>

Notas: ▲ Implementação neste indicador compósito é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76); ▼ Implementação neste indicador compósito não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76). Fonte: Elaboração própria.

Quadro 23-A: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise de autocontrolo

Indicador composto	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <u>Facilitadores</u>: Módulo PRTR do Formulário Único no SIRAPA; Remessas das decisões da CCDR Alentejo, referentes a instalações PCIP, à APA.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Dispersão de condições de autocontrolo e seu reporte em matéria de ar em decisões administrativas; Utilização apenas pontual de fóruns de discussão e troca de informação entre as entidades da AP; Várias entidades da AP com competências centrais na análise de autocontrolo que não partilham de uma estratégia de regulação que oriente e una o seu trabalho.</p> <p><u>Recomendações</u>: Utilização sistemática de mecanismos que permitam uma efetiva troca de informação bilateral e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos e onde se incluam todas as entidades com atribuições na proteção do ar; Integração do procedimento de reporte de autocontrolo pelos UA e sua análise pela AP através das condições impostas no licenciamento das atividades principais dos UA, Lei da Água (ETAR urbanas e industriais), AIA, PCIP, COV, PRTR, RESÍDUOS (Co(Inc), OGR, Aterros, etc.) e de tolerâncias (DL n.º 78/2004) e situações potenciais de emergência (PCIP e Responsabilidade Ambiental) pelas entidades competentes, 5 CCDR, APA, IGAOT e 5 ARH, sobre a emissão de poluentes para a atmosfera; Reporte do autocontrolo, uniformizado, a uma única entidade; Definição de estratégia que simplifique e direcione o reporte e tratamento de reclamações e denúncias de terceiros.</p>
Interface	<p>▼ <u>Facilitadores</u>: Remessa das decisões administrativas da APA-DACAR às CCDR e à IGAOT (desfavoráveis) e das decisões desfavoráveis (PCIP) da CCDR C à IGAOT.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Entidades da AP que não partilham de uma regulação que oriente e una o seu trabalho e quase ausência de troca de informação.</p> <p><u>Recomendações</u>: Rede de colaboração, impulsionada e acompanhada pelo Governo, que torne as entidades com atribuições na matéria – incluindo as 5 CCDR, APA, IGAOT, 5 ARH, SEPNA, BriPA e ECL e ECL-F, mais próximas, coordenadas, e dinâmicas, que envolva a estratégia (incluindo o planeamento e a avaliação da implementação), a transmissão e discussão de conhecimento e informação, a formação contínua e a elaboração de guias técnicos e jurídicos de apoio e normas de atuação na implementação dos diplomas, amplamente divulgados a todos os interessados.</p>
Qualidade	<p>▼ <u>Facilitadores</u>: Reunião entre a APA, IGAOT e IPAC; Sistema de informação da CCDR C; Recolha de informação e seu tratamento, com vista à melhoria da qualidade na análise de autocontrolo pela CCDR Centro.</p> <p>▲ <u>Obstáculos</u>: Ausência de documentos orientadores; Conflitos latentes, não sanados; Decisões administrativas desfavoráveis sem a prova que o comportamento omitido é devido por parte da APA-DACAR, e sem um juízo de incumprimento, por parte das CCDR Algarve, Alentejo, LVT, Norte e APA-DALA e DOGR (PCIP).</p> <p><u>Recomendações</u>: Criar procedimentos, amplamente divulgados a todos os interessados, que orientem e definam a análise de autocontrolo e o tratamento dos correspondentes incumprimentos (legais), privilegiando, numa primeira ocorrência, as ações corretivas e preventivas e, apenas numa segunda ocorrência, as devidas medidas sancionatórias; Recolha sistemática de informação, e análise, de questões de praticabilidade e aplicabilidade e força jurídica de regras e dos resultados pouco eficazes da análise de autocontrolo.</p>
Universo	<p>▼ <u>Facilitadores</u>: Tecnologias de informação da APA, CCDR C e N; Conhecimento das fontes pontuais e do desempenho ambiental dos UA pela CCDR Centro (cadastro) e APA-DACAR.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Desconhecimento dos UA e das suas fontes pontuais, abrangidas pelo DL n.º 78/2004; Emissão das decisões administrativas da APA-DACAR em tempo não útil, a ausência de emissão da totalidade das decisões pela CCDR C e a emissão de um número diminuto de decisões pela CCDR LVT, Norte e APA-DALA e DOGR (PCIP); A realização da análise de controlo não está expressa na legislação; Sistemas informáticos das CCDR não permitem que o autocontrolo fosse reportado online e não estavam dotados de sistemas de análise de autocontrolo automatizados que apoiassem esse processo, incluindo o da APA-DACAR.</p> <p><u>Recomendações</u>: Clarificar e divulgar, se necessário nos instrumentos legislativos, a obrigatoriedade de a AP realizar a análise do autocontrolo dos UA, com prazos definidos para a emissão de decisão administrativa; Formato de reporte do autocontrolo, associado às condições impostas no licenciamento; Implementação de tecnologias de informação associadas ao licenciamento, que apoiem o reporte do autocontrolo do UA e sua análise pela AP, com funcionalidades de análise automática e emissão de alertas.</p>

Notas:▲ Implementação neste indicador composto é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76);▼ Implementação neste indicador composto não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76).

Fonte: Elaboração própria.



Quadro 24-A: Resumo dos principais resultados obtidos para a fiscalização/inspeção

Indicador compósito	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <b>Facilitadores:</b> A IGAOT remete as decisões administrativas às CCDR, mas nem sempre em tempo útil; As CCDR e IGAOT efetuam a instrução dos PCO do SEPNA e remetem a esta entidade as decisões administrativas por si emitidas (mas não as dos tribunais).</p> <p><b>Obstáculos:</b> Descoordenação das 5 CCDR, IGAOT, 5 ARH, SEPNA, BriPA e APA sobre o planeamento e resultado das respetivas ações de fiscalização/inspeção e auditorias e no tratamento e resposta a reclamações, incluindo incidentes de poluição (PCIP, Responsabilidade Ambiental); Várias entidades da AP com competências centrais na fiscalização/inspeção que não partilham de uma estratégia de regulação que oriente e una o seu trabalho; Realização de reuniões pontuais e que não envolvem todas as entidades competentes da AP e das quais resultam documentos que não são publicitados a todos os interessados e que, muitas vezes, não vinculam juridicamente os UA às suas disposições.</p> <p><b>Recomendações:</b> Definição de estratégia que oriente o planeamento das inspeções/fiscalizações, tratamento de reclamações e denúncias e de situações potenciais de emergência/episódios de poluição e danos ambientais; Utilização sistemática de fóruns de discussão e/ou outros mecanismos que permitam uma efetiva troca de informação bilateral e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos, vinculativos, amplamente divulgados, que suportem a tomada de decisão administrativa; Estudo e implementação de divisão de atribuições da inspeção/fiscalização e na instrução de PCO.</p>
Interface	<p>▼ <b>Facilitadores:</b> Base de dados da IGAOT, GestIGAOT; A IGAOT remete as decisões administrativas às CCDR e à APA, mas nem sempre em tempo útil.</p> <p><b>Obstáculos:</b> Entidades da AP que não partilham de uma regulação que oriente e una o seu trabalho e quase ausência de troca de informação atualizada; IGAOT não acede ao REAL.</p> <p><b>Recomendações:</b> Rede de colaboração, impulsionada e acompanhada pelo Governo, que torne as entidades com atribuições na matéria – incluindo as 5 CCDR, 5 ARH, APA, IGAOT, SEPNA, BriPA e ECL e ECL-F, mais próximas, coordenadas e dinâmicas, que envolva a estratégia (incluindo o planeamento e a avaliação da implementação), a transmissão e discussão de conhecimento e informação, a formação contínua e a elaboração de guias técnicos e jurídicos de apoio e normas de atuação na implementação dos diplomas, amplamente divulgados a todos os interessados.</p>
Qualidade	<p>▼ <b>Facilitadores:</b> Ações mais efetivas das DSF da CCDR Centro e Alentejo no final de 2011 /início de 2012; GestIGAOT, relatórios e ordens IGAOT; Ações de formação ao SEPNA.</p> <p><b>Obstáculos:</b> Ausência generalizada de fiscalização do cumprimento do DL n.º 78/2004 pelas CCDR; Decisões administrativas da IGAOT e CCDR-DSF sem prova que o comportamento omitido é devido ou dados relevantes que permitam a aferição do cumprimento legal e, frequentemente, omissos em matéria de juízo da conformidade (legal), mas também nas circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação (histórico de resultados do autocontrolo) e nos documentos probatórios.</p> <p><b>Recomendações:</b> Criar procedimentos, amplamente divulgados a todos os interessados, que orientem e definam a fiscalização/inspeção e o tratamento dos correspondentes incumprimentos (legais), privilegiando, numa primeira ocorrência, as ações corretivas e preventivas e, apenas numa segunda ocorrência, as devidas medidas sancionatórias; Recolha sistemática de informação, e análise, de questões de praticabilidade e aplicabilidade e força jurídica de regras e dos resultados pouco eficazes da análise de autocontrolo.</p>
Universo	<p>▼ <b>Facilitadores:</b> Informação existente no Ministério do Ambiente e no seu exterior; GestIGAOT.</p> <p><b>Obstáculos:</b> Não existe cruzamento de informação entre as entidades do Ministério do Ambiente e entre estas e entidades de outros Ministérios, com o objetivo de identificar todos os UA.</p> <p><b>Recomendações:</b> Cruzamento de informação entre as entidades do Ministério do Ambiente e entre estas e entidades de outros Ministérios, com o objetivo de identificar todos os UA; Colaboração e coordenação estreita e dinâmica entre as ECL-F e as CCDR, 5 ARH, APA e a IGAOT, aproveitando eventuais sinergias.</p>
Proporcionalidade	<p>▼ <b>Facilitadores:</b> Redes monitorização e QualAr e Planos; Protocolo UA/APA, INERPA, INEPA Centro, SIRAPA; Análise de risco IGAOT para instalações PCIP e ETAR.</p> <p><b>Obstáculos:</b> Pouco conhecimento da influência, características e desempenho das fontes antropogénicas que causem impactes significativos (potenciais ou reais).</p> <p><b>Recomendações:</b> Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão por parte das entidades da AP, designadamente o PGBH, SNIRH, INSAAR, sistemas informação das 5 CCDR, APA, 5 ARH e IGAOT com produção de dados validados e “decifrados”, que permitam relacionar o estado da qualidade do ar com o impacto provocado pelas atividades antropogénicas, de um modo operacional, que apoie, em simultâneo, o licenciamento e a fiscalização/inspeção; Coordenação da ação das 5 CCDR, 5 ARH, IGAOT, APA, SEPNA e BriPA, através do estudo e definição de critérios, divulgados a todos os interessados, com intervenção sobre os UA em função de critérios pré-definidos através de diferentes níveis de controlo na inspeção/ fiscalização, por exemplo, mais exigentes ou prioritários sobre os UA que tenham impactes significativos sobre a qualidade do ar ou um mau desempenho ambiental, na aplicação de medidas preventivas, corretivas e punitivas quando existe o incumprimento dos valores limite ou de outras condições da decisão administrativa de licenciamento ou da legislação; Realização de inspeções/fiscalizações que abarquem todos os descritores ambientais relevantes, sempre que se justifique.</p>

Notas:▲ Implementação neste indicador compósito é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76);▼ Implementação neste indicador compósito não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76). Fonte: Elaboração própria.



## Parte III - Estudo de Caso B: Regime jurídico da qualidade da água destinada ao consumo humano

### CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO B E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 1.1 OBJETIVOS E ÂMBITO

O objetivo do estudo de caso B consiste na identificação de fatores que dificultam ou facilitam o processo de implementação pela Administração Pública (AP) do Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto<sup>202</sup>, diploma que estabelece o regime jurídico da qualidade da água destinada ao consumo humano e centra-se na regulação das entidades gestoras de sistemas públicos<sup>203</sup> de abastecimento de água. À semelhança dos restantes estudos de caso, não se pretende avaliar a política pública da regulação da qualidade da água para consumo humano, mas a sua implementação por regulação. Para este efeito, recorre-se aos indicadores compósitos, apresentados no capítulo 3 da Parte I.

A investigação não contemplou a atuação da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)<sup>204</sup> na vertente de autoridade competente para a coordenação e fiscalização da aplicação deste diploma (artigo 3º). A regulação das entidades gestoras de sistemas particulares<sup>205</sup> foi analisada apenas na perspetiva da sua ligação com a regulação ambiental.

A Parte III, dedicada ao estudo de caso B, está organizada em dois capítulos. No primeiro capítulo apresentam-se, no ponto 1, os objetivos, o âmbito e os aspetos metodológicos específicos, e em 2, os resultados da implementação do diploma que regula a qualidade da água para consumo humano, por parte das entidades gestoras de sistemas públicos, com recurso a indicadores externos e aos indicadores compósitos construídos para efeitos desta investigação. No segundo capítulo, analisam-se e discutem-se os resultados obtidos pelo uso dos indicadores compósitos apontando-se algumas

---

<sup>202</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho.

<sup>203</sup> Entidade responsável pela exploração e gestão de um sistema de água para consumo humano, através de redes fixas ou de outros meios de fornecimento de água, no âmbito das atribuições de serviço público.

<sup>204</sup> Após a criação do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, com a aprovação da Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, Decreto-Lei n.º 86-A/2011 de 12 de julho e posteriormente aprovada a sua missão, atribuições e organização pelo Decreto-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro, a ERSAR deixou de ser um instituto público que se encontrava integrado na administração indireta do Estado e passou a ser uma entidade administrativa independente e a sua orgânica foi alterada.

<sup>205</sup> Entidade responsável pela exploração e gestão de sistemas de abastecimento de água destinada ao consumo humano para fins privados.

recomendações e uma síntese dos resultados deste estudo de caso. Face à importância do tema, aprofunda-se a temática da separação entre a Lei da Água e a qualidade da água para consumo humano. Nos anexos B, D, F, G e I estão compilados os resultados dos questionários e da recolha de decisões administrativas.

O trabalho de campo decorreu na ERSAR, que, entre as suas atribuições, deve assegurar a regulação da qualidade da água para consumo humano junto das entidades gestoras de sistemas públicos de abastecimento de água. Face às suas atribuições no âmbito do Decreto-Lei n.º 306/2007, incluíram-se no estudo: as autoridades de saúde (AS), cujas funções são exercidas pela Direção Geral de Saúde (DGS) e/ou delegados de saúde nas regiões e concelhos<sup>206</sup>, entidades do Ministério da Saúde, e a Direção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), à data das sessões de trabalho, entidade do Ministério da Agricultura, do Mar e do Ambiente do Ordenamento do Território (MAMAOT). Contudo, estas entidades não foram integradas no trabalho de campo, por restrições de tempo e recursos. A regulação das entidades gestoras de sistemas particulares e da entidade que as fiscaliza, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), não foi incluída no estudo. O Decreto-Lei n.º 306/2007 não incide sobre a proteção do ambiente e, por outro lado, especifica as entidades com competência de fiscalização/inspeção, pelo que apenas aquelas que são mencionadas de forma expressa estão habilitadas a exercer essa ação. Por este motivo, a Inspeção-Geral do MAMAOT (IGAMAOT) e os serviços de fiscalização ambiental da Guarda Nacional Republicana (SEPNA) e Polícia de Segurança Pública (BriPA) não foram consideradas.

Apesar de a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro), não ser um diploma conexo (de acordo com a metodologia definida no capítulo 3 da Parte 1) e, por esse motivo, não se encontrar no âmbito da análise do diploma em estudo, está relacionada, de forma direta, com a regulação da qualidade da água para consumo humano, conforme se explica no ponto 2.2 e se desenvolve no ponto 2.3. Neste contexto, colocaram-se algumas questões de carácter geral:

- Às Administrações de Região Hidrográfica (ARH), I. P., do Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve, institutos públicos periféricos integrados na administração indireta do Estado, à data da inquirição,

---

<sup>206</sup> De acordo com o artigo 4º do Decreto-Lei n.º 306/2007, as atribuições das autoridades de saúde são exercidas por: “a) No caso dos sistemas municipais ou particulares, pelo delegado regional de saúde ou o seu representante designado para o concelho; b) No caso dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais, pelo delegado regional de saúde ou o seu representante designado, assessorado pelos delegados de saúde dos concelhos envolvidos; c) No caso dos sistemas multimunicipais ou intermunicipais que abrangem mais de um centro regional de saúde pública, pela Direcção-Geral da Saúde, abreviadamente designada por DGS; d) No caso das intervenções e derrogações a que se referem os artigos 23.º e 24.º do presente decreto-lei, pelo delegado regional de saúde da região onde se localiza o sistema de abastecimento, ou quando estiver em causa mais de uma região, pela DGS”.

havam sido extintas, sendo as suas atribuições integradas na Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA)<sup>207</sup>.

- Ao Instituto da Água, I.P. (INAG), instituto público integrado na administração indireta do Estado, que, à data da inquirição, havia sido extinto, sendo as suas atribuições integradas na APA.

- À Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, IGAOT, que, à data da inquirição, havia sido extinta, sendo as suas atribuições integradas na IGAMAOT.

No quadro 1-B, resumem-se as atribuições destas entidades relevantes neste estudo.

Quadro 1-B: Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública, à data de 2010-2011

Entidade	Incluída	Atribuições em estudo
ERSAR	Sim	Assegurar a regulação da qualidade da água para consumo humano junto de todas as entidades gestoras de sistemas públicos de abastecimento de água (Decreto-Lei, DL n.º 277/2009, de 2 de outubro).
ARH Norte	Sim	“Decidir sobre a emissão e emitir os títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalizar o cumprimento da sua aplicação”. Deve ser lembrado que também é sua atribuição “Elaborar e executar os planos de gestão de bacias hidrográficas e os planos específicos de gestão das águas e definir e aplicar os programas de medidas e; Realizar a análise das características da respectiva região hidrográfica e das incidências das actividades humanas sobre o estado das águas (...) e promover a requalificação dos recursos hídricos (...)” (DL n.º 208/2007, de 29 de maio, e Portaria n.º 394/2008, de 5 de junho).
ARH Centro	Sim	
ARH Tejo	Sim	
ARH Alentejo	Sim	
ARH Algarve	Sim	
INAG	Sim	“Inventariar e manter o registo do domínio público hídrico e instituir e manter atualizados os sistemas de informação e de gestão de recursos hídricos, e promover a sua delimitação; Promover o uso eficiente da água e o ordenamento dos usos das águas” (DL n.º 135/2007, de 27 de abril).
IGAOT	Sim	A IGAOT detém competências em matéria da Lei da Água: “Assegurar a realização de ações de inspeção com vista à verificação do cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental, em estabelecimentos, locais ou atividades a elas sujeitos” (DL n.º 276-B/2007, de 31 de julho).
DGS	Sim	Analisar os incumprimentos de valores paramétricos da parte III do anexo I do DL n.º 306/2007 (art.º 18º) e, no prazo máximo de cinco dias úteis contados após a sua tomada de conhecimento, pronunciar-se junto das entidades gestoras sobre a existência de um risco significativo para a saúde humana e, em caso afirmativo, definir as medidas corretivas a adotar para o restabelecimento da qualidade da água e das eventuais restrições ao seu uso; Compete-lhe, ainda, a vigilância sanitária (art.º 30º).
AS	Sim	
DGADR	Sim	Definir os pesticidas a controlar por cada entidade gestora, DL n.º 306/2007.
ASAE	Não	Não foram incluídos os utilizadores do ambiente correspondentes a entidades gestoras de sistemas particulares e a entidade que os fiscaliza, a ASAE.

Fonte: Elaboração própria

<sup>207</sup> As ARH foram criadas pela Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, tiveram o primeiro orçamento própria em vigor a partir de 1 de janeiro de 2009, ainda que a sua criação esteja formalmente associada à data de 1 de outubro de 2008.

O quadro 2-B apresenta os principais dados sobre o âmbito do Decreto-Lei n.º 306/2007 e os seus requisitos em estudo. A figura 1-B corresponde à esquematização do diploma, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e subcategorias (fluxos de informação e informação), à qual se adicionou uma caixa de texto, onde são descritos os principais requisitos legais. Adicionou-se informação sobre as disposições aplicáveis às entidades gestoras de sistemas particulares e a identificação da correspondente sobreposição entre a ASAE e a ERSAR e as AS, para facilitar a leitura do estudo do caso, quando este assunto é abordado, no capítulo 2.

Quadro 2-B: Principais dados sobre o âmbito do caso de estudo

Diploma em estudo	Decreto-Lei (DL) n.º 306/2007, de 27 de agosto.
Objetivo	Estabelece o regime da qualidade da água destinada ao consumo humano, tendo por objetivos proteger a saúde humana dos efeitos nocivos resultantes da eventual contaminação dessa água e assegurar a disponibilização tendencialmente universal de água salubre, limpa e desejavelmente equilibrada na sua composição.
Diplomas conexos	Não existem.
Diplomas não conexos mas relacionados	Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio.
Utilizadores do Ambiente (UA) em estudo	Entidades gestoras dos sistemas públicos, num total de cerca de 430.
Entidades da Administração Pública (AP) incluídas no estudo e no trabalho de campo	ERSAR, 5 ARH, INAG e IGAOT.
Entidades da AP incluídas no estudo mas não no trabalho de campo	DGS, AS, DGADR, SEPNA e BriPA.
Requisitos da legislação em estudo – Categoria Licenciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 14º (ERSAR): sobreposição com art.º 6º (Direção-Geral de Saúde, DGS) e art.º 12º (DGADR) [e ainda art.º 40º-42º, Lei da Água (5 ARH)].</li> <li>• Fluxos de Informação, art.º 14º (ERSAR): interface com art.º 15º (ERSAR), art.º 29º (ERSAR) e art.º 30º (AS).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 14º (ERSAR).</li> </ul>
Requisitos da legislação em estudo – Categoria Análise de Autocontrolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 15º, 18º-20º (ERSAR): sobreposição com art.º 18º-20º, 23º (AS) [e ainda art.º 5º, DL n.º 226-A/2007 (5 ARH)].</li> <li>• Fluxos de Informação, art.º 15º, 18º-20º (ERSAR): interface com art.º 14º (ERSAR), art.º 29º (ERSAR) e art.º 30º (AS).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 15º, 18º-20º (ERSAR).</li> </ul>
Requisitos da legislação em estudo – Categoria Fiscalização/Inspeção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 29º (ERSAR): sobreposição com art.º 30º (AS) [e ainda art.º 79º, DL n.º 226-A/2007 (5 ARH, IGAOT)].</li> <li>• Fluxos de Informação, interface com art.º 14º (ERSAR) e art.º 15º (ERSAR).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 29º (ERSAR).</li> </ul>

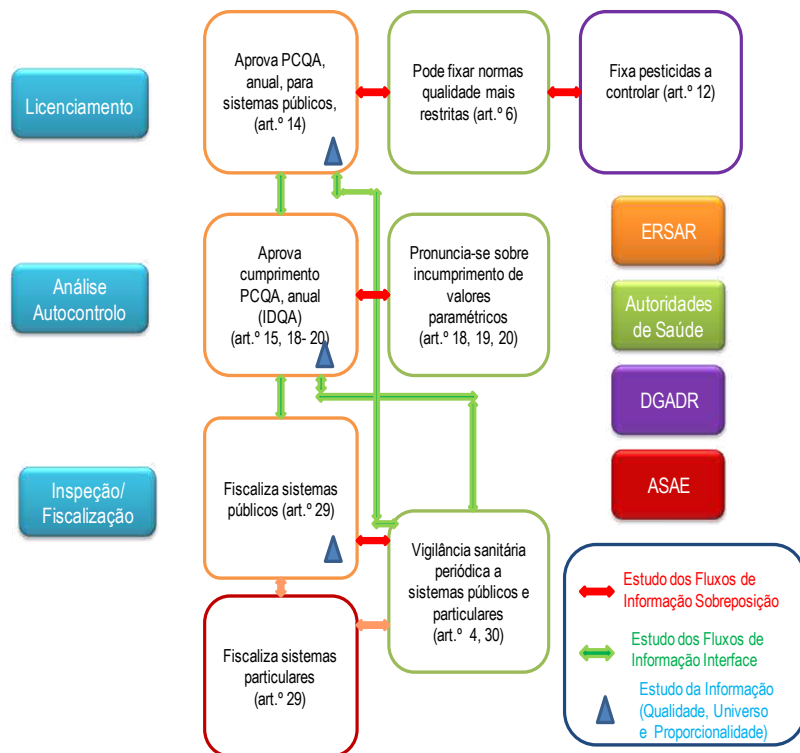


Figura 1-B: Esquematização do D.L. 306/2007, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e subcategorias (fluxos de informação e informação)

- Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR);
- Autoridades de Saúde (AS);
- Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR);
- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Fonte: Elaboração própria

### Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de agosto

Este diploma tem como objetivo a garantia da qualidade da água para consumo humano, que se atinge quando o conjunto de valores medidos para os parâmetros microbiológicos e físico-químicos que a caracterizam não ultrapassam os máximos ou mínimos fixados, ou seja, os valores paramétricos.

A decisão administrativa de licenciamento, o Plano de Controlo da Qualidade da Água (PCQA), é aplicável apenas às entidades gestoras de sistemas públicos. O PCQA é submetido por estes utilizadores do ambiente (UA) e aprovado pela Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR), anualmente, por via de Portal acessível através do sítio oficial da internet da ERSAR, o PCQA-*online* previsto no art.º 14º do DL n.º 306/2007. Nesta decisão constam as normas de qualidade mais restritas aplicadas pela Direção-Geral de Saúde (DGS), art.º 6º, e os pesticidas a controlar por cada entidade gestora, aplicados pela Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), art.º 12º, para além de todas as condicionantes previstas no diploma, incluindo o autocontrolo. A ausência de submissão do PCQA pelos UA é uma infração, prevista e punível, mas não invalida a possibilidade de a entidade em causa fornecer água para consumo humano, desde que cumpridas as disposições do diploma.

As entidades gestoras de sistemas particulares devem cumprir os requisitos do diploma que lhes são aplicáveis, mas não submetem o PCQA.

Após a aprovação do PCQA pela ERSAR, as entidades gestoras de sistemas públicos têm de submeter, no ano seguinte, por via do PCQA *online*, os resultados da implementação desse plano, a que correspondem os resultados do seu autocontrolo, operação designada por IDQA (Introdução Anual de Dados da Qualidade da Água) (art.º 15º). Sempre que detetem incumprimentos nos valores paramétricos, as entidades gestoras de sistemas públicos devem notificar, de imediato, a ERSAR e a respetiva Autoridade de Saúde (AS), esta última apenas para os parâmetros obrigatórios da parte III do Anexo I do diploma, apresentando as medidas corretivas e novas medições que demonstrem conformidade (art.º 18º-20º). Considera-se existir um incumprimento legal apenas se alguma destas condições não for cumprida.

As entidades gestoras de sistemas públicos estão sujeitas a fiscalização pela ERSAR (art.º 29º) e as entidades gestoras de sistemas particulares estão sujeitas a fiscalização pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) (art.º 29º). Ambas as entidades gestoras estão sujeitas a vigilância sanitária pela respetiva AS (art.º 30º), cujas funções são exercidas pela Direção-Geral de Saúde ou delegados de saúde das regiões e concelhos.

## 1.2 NOTAS METODOLÓGICAS

O desenvolvimento do estudo de caso B obedeceu aos pressupostos metodológicos transversais aplicados a todos os estudos de caso, descritos no capítulo 3 da Parte I. Em 1.2 apresentam-se os pressupostos metodológicos específicos, face aos objetivos e âmbito descritos em 1.1., em particular: i) instrumentos de inquirição, ii) grupos-alvo e iii) processo de inquirição.

### i) Instrumentos de inquirição

Utilizaram-se três tipos de questionários:

i.1. Questionário geral: inclui um conjunto de questões prévias para enquadrar e compreender o âmbito do diploma, bem como a sua regulamentação e implementação pela ERSAR e ligação com a ação das ARH, do INAG e da IGAOT.

i.2. Questionários específicos: conjunto de três questionários que permitiram comparar as práticas e os procedimentos de implementação com os critérios expressos nos indicadores agregados de cada indicador composto (categorias: licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção; subcategorias: fluxos de informação e informação).

i.3. Questionário individual: conjunto de questões para conhecimento da perceção dos inquiridos através da identificação dos fatores que pudessem ser obstáculos, facilitadores ou elementos neutros na implementação do diploma.

Os resultados do processo de inquirição, por aplicação dos instrumentos descritos em i.1, i.2 e i.3, constam no Anexo B.

### ii) Grupos-alvo

A legislação que define a orgânica de cada uma das entidades da Administração Pública (AP) foi analisada, com vista à identificação dos grupos-alvo a inquirir em sessões de trabalho, dados que se resumem no quadro 3-B. Solicitou-se a participação de um(a) dirigente e, pelo menos, de um(a) técnico(a) superior por grupo, o que foi quase sempre possível.



Quadro 3-B: Grupos-alvo inquiridos, respetivas funções por entidade e período temporal das sessões de trabalho

<b>Entidade</b>	<b>Grupos-alvo e período de realização das sessões de trabalho</b>
ERSAR	- Departamento de Qualidade da Água, DQA (regulação estrutural do sector e comportamental das entidades gestoras na valência de qualidade da água para consumo humano), o DAJ, Departamento de Apoio Jurídica (assessoria jurídica), o DEP (apoio técnico à atividade de regulação e sistemas de informação), o DEN-A, Departamento de Engenharia - Águas (valência de engenharia na regulação estrutural do sector e comportamental das entidades gestoras) e o NACD, Núcleo de Apoio ao Conselho Diretivo (assessoria jurídica de carácter específico e genérico, de análise e preparação de projetos legislativos). Período: 9 de dezembro de 2011 a 30 de janeiro de 2012.
ARHNorte ARH Centro ARH Tejo ARH Alentejo ARH Algarve	- Departamento de Recursos Hídricos Interiores e/ou a respetiva Divisão de Títulos (licenciamento, análise de autocontrolo das captações de água e fiscalização). - Divisão de Assuntos Jurídicos (assessoria jurídica de carácter específico e genérico, de análise e preparação de projetos legislativos). Nota 1 Período: 24 de fevereiro a 6 de junho de 2012.
INAG	- Vice-Presidente (desenvolvimento do SNITURH). - Divisão de Administração das Utilizações (desenvolvimento do SNITURH). Período: 24 de fevereiro a 6 de junho de 2012.
IGAOT	- Serviço de Inspeção D (processos de contraordenação e assuntos jurídicos). - Serviços de Inspeção, controlo e inspeção de incidências ambientais de atividades: A (gestão de resíduos, exploração e transformação de massas minerais, portos, etc.); B (produção de energia; produção e transformação de metais, química, produção e transformação de pasta de papel, papel, madeira e cortiça; têxteis, curtumes, etc.); C (tratamento de águas residuais urbanas, produção animal intensiva e aquicultura, sector alimentar, etc.). - Divisão de Planeamento e Apoio à Inspeção - Auditoria e Controle Técnico à Atividade Insetiva (colaboração na definição e orientação das metodologias de atuação no âmbito das ações insetivas, gerir os sistemas integrados das tecnologias de informação). Período: 4 de junho a 27 de julho de 2012.

Nota 1: Na ARH Norte, e por proposta desta entidade, foi incluído o Departamento de Recursos Hídricos do Litoral através da respetiva Divisão de Títulos, por também deter competências em matéria de licenciamento de captações de água subterrânea, ao contrário das restantes ARH em que essa competência é exclusiva do Departamento de Recursos Hídricos Interiores.

Na ARH Tejo, e por proposta desta entidade, foi inquirido o Chefe do Gabinete Sub-Regional do Oeste (GOE), no âmbito da fiscalização que também foi realizada pelos Gabinetes Sub-Regionais (situação que ocorre, aliás, em todas as ARH, exceção feita à ARH Algarve que não dispõe de divisões regionais). Na ARH Algarve incluíram-se colaboradores da Divisão de Monitorização, por se ter tido a possibilidade de contactar com esta Divisão e obter informações sobre a rede de monitorização utilizada para avaliar a qualidade e quantidade das águas subterrâneas e superficiais.

Fonte: Elaboração própria

### iii) Processo de inquirição

#### iii.1. Período:

As sessões de trabalho decorreram nos períodos indicados no quadro 3-B.

#### iii.2 Procedimentos de aplicação:

O questionário geral (i.1) foi aplicado a todos os inquiridos, que apenas responderam quando a matéria era do seu conhecimento no âmbito das suas funções nas respetivas entidades. Os questionários específicos (i.2) foram utilizados na inquirição à ERSAR- DQA, tendo sido algumas questões direcionadas também a outros grupos, face às suas funções nesta entidade. O questionário individual (i.3) foi entregue apenas ao DQA.

Na ERSAR, a sessão de trabalho com o DAJ decorreu em simultâneo com o DQA, porque estes dois departamentos têm competências na elaboração e seguimento das informações que relatam as inconformidades legais, sujeita a despacho do Conselho Diretivo e, posteriormente, na elaboração do auto de notícia (DQA) e instrução dos processos de contraordenação (DAJ).

No quadro 4-B, sintetiza-se o processo de consulta das decisões administrativas na ERSAR.

Quadro 4-B: Processo de consulta das decisões administrativas na ERSAR

Licenciamento	- Consulta de 110 decisões administrativas de licenciamento (PCQA) aprovadas para o ano de 2012 (total de 438, todas favoráveis). Ocorreu uma sessão de trabalho com o DQA direcionada para a análise das funcionalidades da ferramenta informática PCQA-online. Ver Notas.
Análise de controlo	- Consulta de 110 decisões administrativas de análise de autocontrolo (IDQA) referentes ao ano de 2010 (total de 439). Os IDQA de 2011 encontravam-se ainda em avaliação. Consulta de cerca de 80 processos registados como “Incumprimentos” no PCQA-online, entre 01.01.2012 e 30.01.2012. Ver Notas.
Fiscalização	- Consulta do total de 138 decisões administrativas desfavoráveis, de análise de autocontrolo e da fiscalização, emitidas em 2011. Consulta de 38 relatórios de fiscalizações realizados em 2011 (total de 100). Os processos de contraordenação (PCO), já com decisão, resultavam na sua maioria de decisões administrativas desfavoráveis associadas a análises de autocontrolo realizadas em 2008, num total de cerca de 100, não existindo PCO em 2009 e 2010 e encontrando-se os de 2011 ainda sem instrução ou em início desse processo. Consulta de um conjunto desses processos, facultados de forma aleatória pelo próprio DAJ, num total de 20 de 2008, 4 de 2010 e um de 2011. Ver Notas.

Notas: Na seleção de processos por amostragem na ERSAR não se considerou relevante estratificar a amostra, dada a homogeneidade do universo dos UA. Os PCQA e os IDQA estavam arquivados em suporte digital, por ordem alfabética, num total de 30 “entradas” com cerca de 15 UA cada. Verificaram-se os resultados associados aos 10 primeiros UA nas “entradas” correspondentes aos números ímpares. Os relatórios de fiscalização estavam disponíveis em suporte digital, ordenados por ordem cronológica. Analisaram-se os relatórios elaborados em 2011, aleatoriamente, dois por cada “entrada” do sistema informático. Consultou-se, no PCQA-online, a informação constante nas aplicações “Alterações”, “Derrogações”, “Isenções” e “Incumprimento”.

Fonte: Elaboração própria.

Os Relatórios, Guias e Recomendações Técnicas relevantes emitidas pela ERSAR, acessíveis ao público no sítio oficial da internet desta entidade, foram consultados à data da realização das sessões de trabalho<sup>208</sup>.

### iii.3) Análise crítica de qualidade/validade dos resultados

Considera-se que contribuíram para a boa qualidade e validação dos resultados, os fatores já apontados no capítulo 3 da Parte I.

A seleção prévia dos grupos a inquirir não foi totalmente bem-sucedida. A autora, por lapso, não previu que todos os técnicos de fiscalização em todas as ARH e de licenciamento e análise de autocontrolo na ARH Centro não estavam integrados na carreira técnica superior, sendo essa a indicação do seu documento de preparação do trabalho, enviado com antecedência para as entidades. Desta forma, estes técnicos não estiveram presentes nos grupos de trabalho. Mas foi preenchido o

<sup>208</sup> Note-se que o RASARP correspondente ao ano de 2011 não se encontrava, ainda, disponível, motivo pelo qual não foi analisado.

questionário com as respetivas chefias e foram sempre consultados, quando existentes, os relatórios de fiscalização e respetivos autos de notícia.

A dimensão das amostras foi adequada face ao total da população: 25 % das decisões administrativas de licenciamento; 25% das decisões administrativas de análise de autocontrolo; 100 % das decisões administrativas desfavoráveis de análise de autocontrolo e fiscalização e 38% das decisões administrativas de fiscalização.

A maior restrição deve-se ao facto de o estudo não incluir a recolha e validação de informação nas entidades Direcção-Geral de Saúde (DGS) e Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), no âmbito do licenciamento, mas essencialmente nas Autoridades de Saúde (AS), entidades com uma função-chave em matéria da análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção. Contudo, o questionário aplicado na ERSAR e a consulta do PCQA e das decisões administrativas terá obviado essa desvantagem.

Ao prever que os itens expressos no questionário individual, de A a G, apenas poderiam ser "não obstáculos" ou "obstáculos" poderá ter induzido os respondentes a - mesmo que considerassem que globalmente um determinado item facilitava a implementação do diploma, mas existindo alguns aspetos a melhorar - seleccionar a resposta correspondente a um obstáculo menor. Por esta razão, ao detetar estas falhas, o conteúdo deste questionário foi alterado nos restantes estudos de caso, A e C, cujas sessões de trabalho decorreram em data posterior.

### 1.3. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

#### **INDICADORES EXTERNOS**

Conforme definido, consideram-se condições necessárias para que a implementação de um diploma legal seja bem-sucedida:

i) A produção de produtos alinhados com os resultados pretendidos, ou seja, com o cumprimento da legislação partindo do princípio que este é sinónimo de proteção ambiental, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público; e ii) O uso eficiente de recursos.

Os indicadores aplicados pela ERSAR na monitorização da implementação do Decreto-Lei n.º 306/2007 demonstram que esta é bem-sucedida junto das entidades gestoras de sistemas públicos: “O sector de abastecimento público de água para consumo humano em Portugal tem revelado uma evolução assinalável, sustentada no facto de que em 1993 apenas cerca de 50% da água era controlada e tinha boa qualidade e em 2008 este indicador é de quase 97%. A percentagem de análises realizadas encontra-se acima dos 99%<sup>209</sup>. Apesar de estes indicadores não tomarem em consideração dados importantes da implementação (como a evolução da qualidade da água distribuída, o esforço feito para ultrapassar os problemas, os desvios verificados relativamente aos valores paramétricos, a origem dos incumprimentos e o tratamento e a duração dos incumprimentos) e encontrando-se o indicador “análises em falta” em vias de perder validade, uma vez que essa percentagem se aproxima cada vez mais do valor zero (Costa, 2011:63,64), refletem, em termos globais, uma evolução muito positiva da implementação entre 1993 e 2008, materializada num maior número de entidades que efetua o controlo da água e na qualidade da água controlada.

Quanto aos indicadores específicos aplicados pela ERSAR que evidenciem a relação entre o seu desempenho e a efetiva implementação do Decreto-Lei n.º 306/2007, no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/implementação, cingem-se aos aplicados por via do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)<sup>210</sup>, do qual se destacam os seguintes objetivos estabelecidos em 2010, inseridos no quadro 5-B.

Quadro 5-B: Exemplos de objetivos estratégicos e correspondentes objetivos operacionais, de 2010, da ERSAR

<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>Objetivos Operacionais</b>
Eficácia	- Divulgar o RASARP 2009 (Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal). - Realizar entre 180 e 220 fiscalizações a entidades gestoras de serviços de abastecimento.
Eficiência	n.a.
Qualidade	- Responder a, no prazo de 20 dias, após a sua instrução, entre 65% e 75% das reclamações apresentadas sobre o funcionamento das entidades gestoras. - Apreciar até 15 de Dezembro entre 90% e 95% dos Planos de Controlo de Qualidade da Água (PCQA) submetidos, de acordo com as especificações.

n.a: Não foram estabelecidos objetivos específicos para a regulação da qualidade da água para consumo humano.

Fonte: Extraído do QUAR de 2010 da ERSAR.

<sup>209</sup> Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) Volume 4, 2010, disponível em <http://www.ersar.pt/website/ViewContent.aspx?FolderPath=&SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSitio%5CMenuPrincipal%5CDocumentacao%5CPublicacoesIRAR&BookCategoryID=1&BookTypeID=3&Section=>, [consultado em 11.2011].

<sup>210</sup> Conforme previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, a avaliação de desempenho de cada serviço (SIADAP 1) assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR). O SIADAP integra os seguintes subsistemas: a) Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública, SIADAP 1; b) Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, SIADAP 2; c) Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.

Não se considera, no entanto, que os objetivos operacionais e os indicadores associados se constituam, no seu todo, como um instrumento válido, quer porque incidem apenas sobre objetivos parciais da sua atividade, quer porque, para vários desses itens, não é perceptível a relação entre o cumprimento do número indicado como meta e a melhoria da qualidade da água para consumo humano.

Colocada a questão de outra forma: será a execução de um determinado número de licenciamentos (PCQA), fiscalizações e análise de reclamações (produtos), por si só, sinónimo de melhor qualidade da água (resultados)? Estes indicadores refletem um dado importante: todos os PCQA foram analisados e aprovados. Contudo, para garantir que a resposta à questão colocada seria afirmativa teriam de ser avaliados, em conjunto, os critérios que nortearam essas ações e que asseguram o seu alinhamento com os resultados desejados e um uso eficiente dos seus recursos. Por exemplo: Com que critérios foram selecionadas as entidades gestoras a fiscalizar? Quais foram os critérios, o âmbito e os resultados dessas fiscalizações? Que especificações guiaram a análise e aprovação dos PCQA? Ora, a resposta a estas questões não se encontra no âmbito do QUAR.

## **INDICADORES COMPÓSITOS**

Procedeu-se à comparação da informação prestada nas respostas aos questionários específicos (1.2, i.2) e por recolha de dados e documentos na ERSAR (pontualmente cruzada com informação recolhida nas 5 ARH, INAG e na IGAOT), com os critérios dispostos nos quadros de indicadores agregados de cada indicador composto.

Os indicadores agregados foram pontuados com: “0” – critério raramente aplicado; “0.5”- critério aplicado pontualmente; ou “1”- critério aplicado sistematicamente. Deste exercício resultou a atribuição de uma determinada pontuação, conforme a compilação de dados apresentada no Anexo B, detalhada nos Anexos D, G e I.

A súmula dos resultados para cada um dos cinco indicadores compostos (sobreposição, interface, qualidade, universo e proporcionalidade) em cada uma das três categorias, o licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção, apresenta-se no gráfico 1-B. A pontuação aproximada de cada um dos indicadores compostos - que pode variar entre 0,00 e 1,00 - obtém-se através da interseção da linha correspondente com o polígono associado a cada uma das categorias, identificado com uma determinada cor.

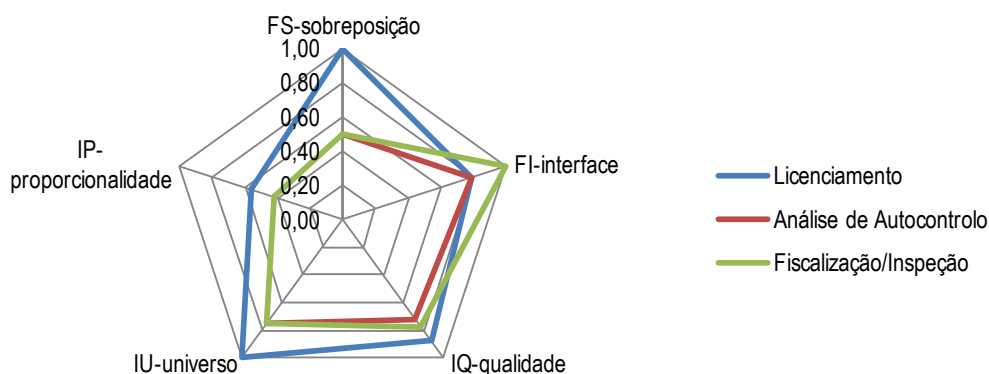


Gráfico 1- B: Resultados dos indicadores compósitos

Nota: o indicador proporcionalidade não é aplicável na análise de autocontrolo.

Fonte: Elaboração própria

Os resultados do gráfico 1- B concordam, genericamente, com a autoavaliação da ERSAR, apresentada no ponto anterior e extraída do seu Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal (RASARP) Volume 4 de 2010, evidenciando, de forma geral, o sucesso na implementação deste diploma, por parte das entidades gestoras de sistemas públicos. No licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção, as pontuações de cada indicador compósito são geralmente superiores a 0,76 – limite a partir do qual se considera uma implementação bem-sucedida. Surgem, no entanto, as seguintes exceções:

- Dimensão proporcionalidade, nas duas categorias às quais é aplicável, o licenciamento e a inspeção/fiscalização com valores de respetivamente 0,57 e 0,37;
- Dimensão qualidade, na análise de autocontrolo, com um valor de 0,72;
- Dimensão sobreposição, na análise de autocontrolo e na fiscalização/inspeção, ambas com valores de 0,50; e
- Dimensão universo, na análise de autocontrolo e na fiscalização/inspeção, ambas com valores de 0,75.

Note-se que na fiscalização ERSAR se optou pela aplicação dos mesmos requisitos que à inspeção IGAOT, mas, na realidade, a ERSAR tem como uma das suas atribuições a análise de autocontrolo e esta é bem implementada, ao contrário do que sucede com a IGAOT (ver Capítulo 3 da Parte I). Se fosse tomado em consideração, no desenho inicial, que a ERSAR não tem esse obstáculo, a pontuação final da sua fiscalização baixaria para 0,69.

Como elemento adicional de estudo apresentam-se, no gráfico 2-B (1.2, i.3), os resultados dos dois questionários individuais preenchidos pela ERSAR – DQA (1.2, i.3), concordantes com uma implementação bem-sucedida, manifesta na visão de poucos obstáculos ou obstáculos menores.

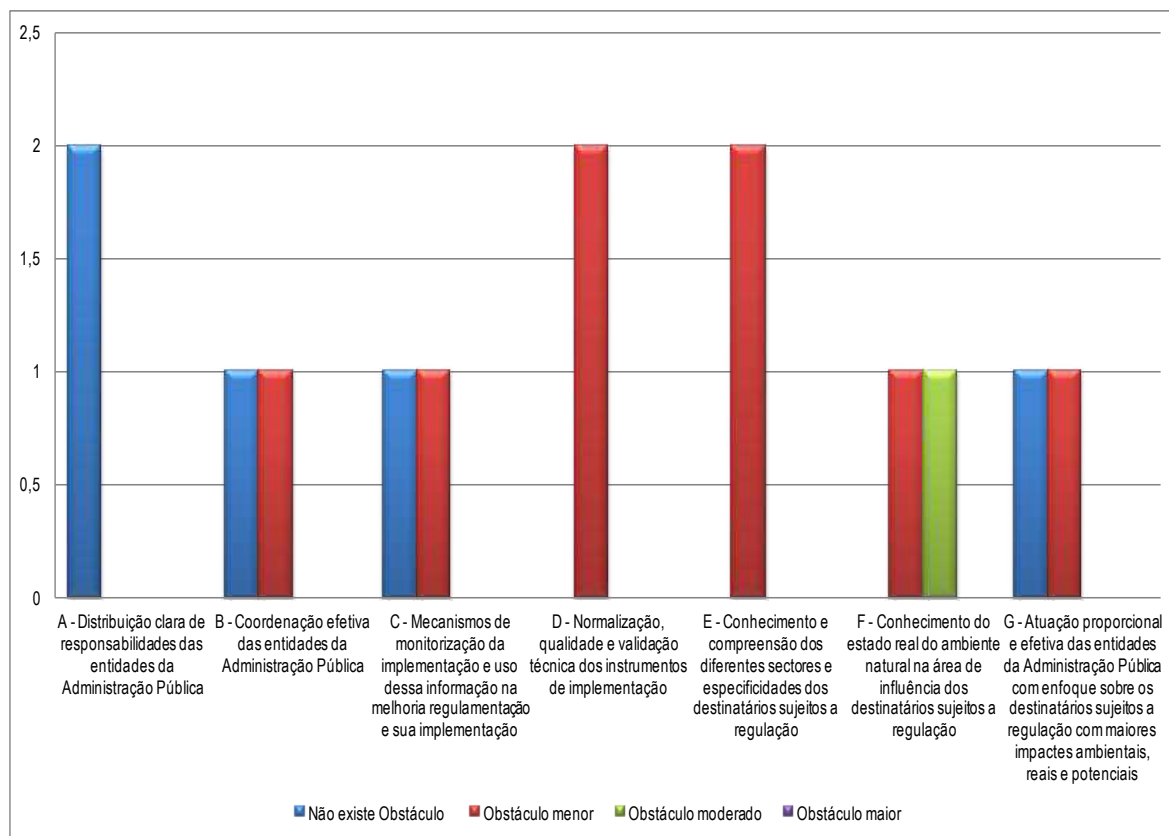


Gráfico 2- B: Resultados do questionário individual  
 Fonte: Elaboração própria

## CAPÍTULO 2-DISSCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS ATRAVÉS DE INDICADORES COMPÓSITOS

Pretende-se avaliar, neste capítulo, se a metodologia desenvolvida promove a identificação das causas da pontuação atribuída, possibilitando a compreensão e a interpretação dos fenómenos e equacionando possíveis explicações alternativas. A análise será dividida em fatores identificados como facilitadores (2.1) e como obstáculos (2.2), sumariados no quadro 6-B.

Quadro 6-B: Sumário dos obstáculos e facilitadores detetados

### **Facilitadores:**

1. A existência de uma entidade reguladora única com estratégia clara, visível, dinâmica e operacionalizada;
2. A redação clara e rigorosa do diploma e a adequação dos instrumentos de apoio à regulação;
3. A acreditação dos laboratórios e a certificação de técnicos de amostragem;
4. A definição das condições de amostragem e ensaio específicas.

### **Obstáculos:**

1. A insuficiente conjugação da regulação da qualidade da água para consumo humano e da qualidade ambiental;
2. A insuficiente coordenação entre a análise de autocontrolo e fiscalização;
3. A dificuldade na construção de processos de contraordenação;
4. As dificuldades na gestão dos incumprimentos (legais).

Fonte: Elaboração própria

## 2.1 FACILITADORES

Ao explicar os resultados apresentados no primeiro capítulo, em 1.3., e recorrendo à informação coligida no Anexo B, surgiram como obstáculos na implementação os fatores:

### **FACILITADORES - 1**

#### **A EXISTÊNCIA DE UMA ENTIDADE REGULADORA ÚNICA COM ESTRATÉGIA CLARA, VISÍVEL, DINÂMICA E OPERACIONALIZADA**

Em termos gerais, verificou-se que a pontuação atribuída às dimensões sobreposição, interface, qualidade e universo nas categorias licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção foi elevada, igual ou superior a 0,75 em 9 do total de 14 indicadores compósitos pontuados, 7 dos quais superiores a 0,76. A perceção dos colaboradores da ERSAR sobre a implementação deste diploma,



expressa nos questionários individuais, foi positiva, manifesta na identificação de um único obstáculo moderado e na ausência de obstáculos maiores<sup>211</sup>.

A estratégia regulatória da ERSAR terá contribuído de forma decisiva para estes resultados, estratégia que apresenta três planos de intervenção. Em primeiro lugar, ao nível da regulação estrutural, que consiste na contribuição para uma melhor organização do sector e para a clarificação das suas regras; seguidamente, ao nível da regulação comportamental das entidades gestoras a atuar neste sector, destacando-se as vertentes da regulação económica, da qualidade de serviço prestado, da qualidade da água para consumo humano e da interface com os consumidores; e por último, ao nível de atividades regulatórias complementares, que inclui a elaboração e a divulgação regular de informação e o apoio técnico às entidades gestoras. Todos os documentos orientadores utilizados por esta entidade, incluindo os seus procedimentos regulatórios, estão disponíveis ao público no seu sítio oficial da internet, promovendo-se a sua ampla divulgação junto de todos os interessados.

Destaca-se, ainda, que a ERSAR é a entidade competente principal em matéria de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção e, dentro desta, é a mesma unidade orgânica, o Departamento da Qualidade da Água (DQA), a responsável por estas funções. Acrescente-se que compete à ERSAR a receção e tratamento de todas as reclamações relacionadas com a qualidade da água para consumo humano prestada pelos serviços de abastecimento público de água, incluindo os serviços e organismos da Administração Pública (AP) que atuem neste sector<sup>212</sup>. Estes aspetos demonstram-se vantajosos na implementação do diploma, quer pela facilidade e simplificação dos fluxos de informação (sobreposição e interface), quer pelo conhecimento aprofundado das características das atividades e desempenho dos regulados em matéria de qualidade da água para consumo humano e numa regulação efetiva (qualidade, universo e proporcionalidade).

Estas constatações preencheram vários critérios e foram observáveis:

- Através da divulgação das decisões administrativas emitidas entre as entidades com competências de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização;
- Através dos mecanismos que asseguram a coerência e harmonização dos documentos escritos e das práticas que relevam na tomada de decisão;

---

<sup>211</sup> O questionário solicitava a identificação da existência, ou não, de obstáculos e, em caso afirmativo, se este era menor, moderado ou maior. Os sete temas abordados incluíam a distribuição de responsabilidades, a coordenação, a avaliação da implementação, os instrumentos de implementação, o conhecimento das atividades e desempenho dos regulados e a sua relação com o conhecimento do estado real do ambiente e a atuação proporcional sobre os regulados com maiores impactes ambientais, reais e potenciais.

<sup>212</sup> Conforme o Decreto-Lei n.º 371/2007, de 6 de novembro, que altera o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

- Na emissão anual de uma única decisão administrativa de licenciamento (PCQA, Plano de Controlo da Qualidade da Água) por cada uma das cerca de 430 entidades gestoras de sistemas públicos, que integra as condições impostas pelas autoridades de saúde (AS) e pela Direção Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR);

- Através da imposição de autocontrolo, em cada PCQA, obedecendo a diferentes frequências mínimas, de amostragem e análise da água, consoante a dimensão das atividades das entidades gestoras (número de habitantes servidos); e

- No uso de uma matriz de risco para selecionar as cem ações de fiscalização que se realizaram em 2011, onde foi ponderada a dimensão das atividades das entidades gestoras e o seu desempenho no âmbito do cumprimento do diploma que estabelece o regime da qualidade da água para consumo humano, incluindo a percentagem de cumprimento dos valores paramétricos, o tratamento dos incumprimentos e a sua persistência, a data da última fiscalização e a existência de reclamações.

A ERSAR promove a rotatividade dos técnicos que efetuam as fiscalizações a cada quatro/cinco anos. Por outro lado, a análise de autocontrolo de um determinado utilizador do ambiente (UA) é realizada pelos mesmos colaboradores que, posteriormente, o irão fiscalizar. Este conhecimento prévio permite focar a fiscalização em pontos críticos, pré-determinados. Deste ponto de vista, a coincidência de técnicos é uma vantagem.

Não obstante as elevadas pontuações nas várias dimensões, não se observou o conhecimento das características das atividades e desempenho dos UA em matéria ambiental e, por conseguinte, a utilização dessa informação no planeamento das ações de licenciamento e fiscalização (proporcionalidade), assunto que será seguidamente desenvolvido.

## **FACILITADORES - 2**

### **A FORMULAÇÃO CLARA E RIGOROSA DO DIPLOMA E A ADEQUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE APOIO À REGULAÇÃO (SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, GUIAS E RECOMENDAÇÕES)**

As elevadas pontuações da dimensão qualidade do licenciamento, análise do autocontrolo e fiscalização estão diretamente relacionadas entre si. A definição de condições de entendimento inequívoco no autocontrolo imposto aos UA, por via do licenciamento (PCQA, aprovado anualmente pela ERSAR), reduz a incerteza inerente à aferição da conformidade legal dos seus resultados pela ERSAR (no IDQA, Introdução de Dados da Qualidade da Água, submetido anualmente, mas também

na fiscalização), fomentando o seu entendimento consensual pelos vários atores e diminuindo a possibilidade de fraude.

Para os aspetos anteriormente referidos, destaca-se o cumprimento dos seguintes critérios:

- A identificação completa dos responsáveis pelo cumprimento das disposições legais e dos locais onde exercem a atividade, destringindo as responsabilidades imputáveis às entidades gestoras em alta<sup>213</sup> e em baixa<sup>214</sup>, incluindo, quando se comprove, que o incumprimento de um valor paramétrico seja devido ao sistema de distribuição predial<sup>215</sup>;

- A descrição das condições da atividade dos regulados que determinam a aplicabilidade de certas disposições do normativo legal, sendo exemplos, o número de habitantes servidos, a delimitação das zonas de abastecimento e os fontanários não ligados à rede pública;

- A definição das alterações nas condições da atividade dos UA que determinam a obrigatoriedade de proceder a um pedido de revisão do PCQA e os prazos e procedimentos aplicáveis;

- A definição exata dos pontos e datas de amostragem do autocontrolo da água para consumo humano, obedecendo a critérios pré-definidos que garantem a sua representatividade, como sejam, a seleção de um número mínimo de instituições públicas, incluindo hospitais e escolas, e a recolha de amostras repartidas ao longo do ano<sup>216</sup>;

- A definição dos parâmetros a monitorizar e os métodos admissíveis para a amostragem e determinação laboratorial, com identificação da entidade/técnico responsável por essas ações;

- O tratamento e apresentação dos resultados dos ensaios laboratoriais, incluindo a exatidão, a precisão e os limites de deteção associados a cada parâmetro; e os pressupostos que consubstanciam o incumprimento de um valor paramétrico, a obrigatoriedade de aplicação de medidas corretivas e a demonstração da sua eficácia.

---

<sup>213</sup> Responsáveis por um sistema destinado, no todo ou em parte, ao represamento, à captação, à elevação, ao tratamento, ao armazenamento e à adução de água para consumo público.

<sup>214</sup> Responsáveis por um sistema destinado, no todo ou em parte, ao armazenamento, à elevação e à distribuição de água para consumo público aos sistemas prediais, ligados através de ramais de ligação.

<sup>215</sup> O conjunto de canalizações, acessórios e aparelhos instalados entre as torneiras normalmente utilizadas para consumo humano e o ramal de ligação.

<sup>216</sup> Os pontos de amostragem são propostos pelo UA e aprovados pela ERSAR. Sobre esta matéria foi emitido o ofício Circular 2005/IRAR/1758: De ano para ano, os pontos de amostragem devem ser alterados em cerca de 75%, mantendo-se fixos ao longo dos anos, 25% dos pontos de amostragem como seja escolas, hospitais e centros de saúde. Nos pontos de abastecimento a particulares devem variar anualmente”. Adicionalmente, os dias de recolha devem variar ao longo do ano. As datas de amostragem devem ser aleatórias e a análise do PCQA verifica se são alteradas de ano para ano. A data em que os pesticidas são analisados, depende da sua época de aplicação na agricultura.

Várias das disposições descritas têm origem no Decreto-Lei n.º 306/2007, que incluiu não apenas os fins (objetivos de qualidade da água para consumo humano) mas também os meios (instrumentos para atingir esses objetivos), através da definição pormenorizada do conteúdo do PCQA, em particular do autocontrolo, o que parece ter constituído uma estratégia acertada. De facto, revela-se, em diversas passagens do seu preâmbulo, a incorporação da experiência obtida com a implementação do diploma que este veio revogar, o Decreto-Lei n.º 243/2001, de 5 de setembro (Costa, 2011:35). Exemplos desta experiência são: o facto de o controlo da qualidade da água ter passado a ser feito na torneira do consumidor; da obrigatoriedade da desinfeção como processo de tratamento para a redução da ainda elevada percentagem de incumprimentos dos valores paramétricos relativos aos parâmetros microbiológicos; da introdução de novos parâmetros no controlo da qualidade da água devido à existência, em algumas zonas do País, de águas com dureza elevada ou agressivas, ou com frequente aparecimento de florescências de cianobactérias, e a regulamentação das situações em que a gestão e a exploração de um sistema de abastecimento público de água estão sob a responsabilidade de duas ou mais entidades gestoras. Esta recolha de informação corresponde ao cumprimento de critérios da dimensão qualidade, na análise de autocontrolo e na fiscalização.

Sobre a proporcionalidade no licenciamento, é importante reter que o próprio diploma contém requisitos que determinam um maior ou menor número de amostras e parâmetros no autocontrolo, que são refletidos no PCQA, em função, respetivamente, do número de habitantes servidos e das características do local onde se localizam as captações de água ou dos próprios resultados do autocontrolo.

Apesar do elevado nível de detalhe do Decreto-Lei n.º 306/2007, que transpôs e completou a Diretiva n.º 98/83/CE, têm vindo a ser publicadas pela ERSAR, recomendações técnicas de carácter não vinculativo<sup>217</sup> sobre as matérias sujeitas a regulação, sempre que surge a necessidade de harmonizar procedimentos. Realça-se que a maioria destas recomendações não resulta de normas estabelecidas a nível da União Europeia, dado que estas são praticamente inexistentes. Adicionalmente, e para o apoio dos regulados no cumprimento do disposto neste diploma, a ERSAR elaborou guias<sup>218</sup>, em alguns

---

<sup>217</sup> Ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro (lei orgânica), é atribuição da ERSAR assegurar a regulação da qualidade de serviço prestado aos utilizadores pelas entidades gestoras, promovendo a melhoria dos níveis de serviço. Ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 8º do mesmo diploma, é competência do Conselho Diretivo emitir recomendações sobre as matérias sujeitas à regulação da ERSAR. São exemplos, a Recomendação IRAR n.º 07/2005, Controlo dos bromatos na água para consumo humano; Recomendação IRAR n.º 05/2005, Método alternativo para análise de bactérias coliformes e *Escherichia coli*; Recomendação IRAR n.º 04/2005, Controlo do arsénio na água para consumo humano; Recomendação IRAR n.º 03/2005, Controlo do ferro e do manganês na água para consumo humano. Quanto à amostragem, os critérios estão patentes na Recomendação ERSAR n.º 03/2010, Procedimento para a colheita de amostras de água para consumo humano em sistemas de abastecimento, disponíveis em [www.ersar.pt](http://www.ersar.pt).

<sup>218</sup> Sendo exemplos, o Guia Técnico n.º 6 de 2005 (Controlo da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos de abastecimento), o Guia Técnico n.º 10 de 2008 (Controlo Operacional em Sistemas Públicos de Abastecimento de Água) e o Guia Técnico n.º 13 de 2009 (O tratamento de água para consumo humano face à qualidade na origem), disponíveis em [www.ersar.pt](http://www.ersar.pt).

casos em parceria com Universidades e Centros de Investigação, e com a consulta das autoridades de saúde (AS). Estes documentos estão disponíveis ao público no sítio oficial da internet desta entidade, promovendo-se a divulgação destes instrumentos de qualidade junto de todos os interessados. A conjugação destes factos elevou as pontuações dos critérios de sobreposição e interface, mas também de qualidade, por se comprovar que os fluxos de informação resultaram na troca de experiências entre as entidades competentes pelo licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização e na melhoria contínua das decisões administrativas, documentos escritos e práticas.

As elevadas pontuações da dimensão universo refletem a emissão das decisões administrativas de licenciamento e análise de autocontrolo e o seu reporte à totalidade dos UA, em tempo útil, mas também da identificação e ação sancionadora sobre os incumpridores, que não submeteram o PCQA ou o IDQA nos prazos previstos.

Neste item, não será de ignorar a ferramenta informática utilizada pela ERSAR na sua implementação, o PCQA-*online*, previsto no art.º 14º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 306/2007, que conduziu à desmaterialização e racionalização dos processos e à centralização da informação. Destaca-se, ainda, que as condições do autocontrolo impostas aos UA por via do PCQA são transpostas para o IDQA, ou seja, estão previamente inseridas no PCQA-*online*, o que facilita o processo da sua submissão pelos UA e a respetiva validação pela ERSAR<sup>219</sup>. O PCQA-*online* possui características de cruzamento automático da informação e produção de alertas sobre os dados submetidos no IDQA, quando estes não estão conformes com o PCQA, destacando-se a identificação das análises em falta e o incumprimento de valores paramétricos. Apresenta também a funcionalidade de troca de informação *online*, a que correspondem dois critérios da dimensão qualidade: em primeiro lugar, ao prever que os UA respondam, num determinado prazo, perante as inconformidades ou inconsistências detetadas na validação dos dados submetidos no IDQA, antes da instauração de um eventual processo de contraordenação, o que a ERSAR designa por contraditório; e, em segundo lugar, ao não permitir que estes modifiquem os dados de base aprovados no PCQA, obrigando-os a comunicar à ERSAR qualquer intenção de alteração, através de um módulo próprio<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> São exemplos da validação automática dos dados submetidos no PCQA (Existem zonas de abastecimento com controlos cujos intervalos de frequência não respeitam a distribuição equitativa; existem zonas de abastecimento cujo número de pontos de amostragem distintos configurado é inferior ao mínimo requerido) e dos dados submetidos no IDQA (n.º de análises em falta, n.º de incumprimentos registados, n.º de incumprimentos não registados), efetuada por via dos respetivos períodos de contraditório. Adicionalmente é efetuado o controlo automático dos prazos de submissão e de aprovação.

<sup>220</sup> O PCQA tem um módulo para “Alterações”, estando definidas as mudanças que estão apenas sujeitas a (por exemplo, alteração de data de recolha de amostra) e aquelas que devem ser aprovadas por ofício pela ERSAR (por exemplo, a utilização de nova origem de captação de água). Por outro lado, a introdução de dados pelo próprio UA no PCQA e a necessidade de carregar no IDQA os resultados permitem identificar facilmente todas as situações que configuram uma alteração ao PCQA aprovado, uma vez que o próprio sistema não aceita alterações. Na análise do PCQA por amostragem verificou-se o reporte destes dois tipos de alterações. No art.º 15º do D.L. n.º 306/2007, consta que “1 — As entidades gestoras devem implementar integralmente o PCQA aprovado pela autoridade competente, devendo ser -lhe comunicada imediatamente qualquer alteração ao programa previamente aprovado, excepto as relativas aos pontos de

O PCQA-*online* é um excelente exemplo de uma aplicação informática desenhada para facilitar a implementação de um diploma legislativo, quer por parte da AP, quer por parte dos UA. A ERSAR (à data IRAR) foi galardoada com o “Prémio Boas Práticas no Sector Público: Serviço ao Cidadão” pelo seu “Módulo de Qualidade da Água para Consumo Humano no Portal IRAR”, no âmbito da 7ª edição do “Prémio Boas Práticas no Sector Público”<sup>221</sup>. Conforme descrito pela própria ERSAR no seu sítio oficial da internet “Anteriormente, a generalidade dos procedimentos recorria à troca de informação em formato papel. O cumprimento dos prazos legais obrigava a uma análise rápida e a complexidade da informação abrangida e os diferentes formatos em que esta era recebida tornavam essa análise complexa, demorada e menos fiável.”

### **FACILITADORES - 3**

#### **ACREDITAÇÃO DOS LABORATÓRIOS E A CERTIFICAÇÃO DE TÉCNICOS DE AMOSTRAGEM E DEFINIÇÃO DAS CONDIÇÕES DE AMOSTRAGEM E ENSAIO ESPECÍFICAS À REGULAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO**

Na elevada pontuação da dimensão qualidade, nas três categorias, foi preponderante a obrigatoriedade de as amostras de água para consumo humano serem recolhidas e as determinações dos parâmetros realizadas por laboratórios acreditados para este efeito, pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC), sendo o referencial a norma NP EN ISO/IEC 17025 “Requisitos gerais de competência para laboratórios de ensaio e calibração”. Em alternativa, os técnicos de amostragem (que podem ser colaboradores da entidade gestora) devem deter uma certificação da RELACRE - Associação de Laboratórios Acreditados de Portugal - a única entidade certificadora de pessoas em Portugal, à data, na área da recolha de água para consumo humano, recorrendo à norma ISO/IEC 17024 - *Conformity assessment — General requirements for bodies operating certification of persons*.

A intervenção de uma entidade externa aos regulados, competente para validar os procedimentos técnicos de amostragem e ensaios laboratoriais, é um dos critérios da dimensão qualidade.

---

amostragem, quando os pontos de amostragem alternativos sejam representativos da área da zona de abastecimento que se pretende controlar, as quais devem ser objecto de registo”, sendo a não implementação do PCQA, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º, uma infração prevista e punível.

<sup>221</sup> Este prémio é uma iniciativa promovida pela empresa Deloitte, em parceria com o Diário Económico, a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e o Instituto Nacional de Administração, e tem por objetivo promover a divulgação de projetos que melhoraram a prestação do Estado.

## 2.2 OBSTÁCULOS

Os resultados dos questionários e informação analisada permitiram também identificar os obstáculos que dificultaram a implementação, e que, como tal, devem ser ultrapassados, os quais seguidamente se descrevem.

### OBSTÁCULOS - 1

#### INSUFICIENTE CONJUGAÇÃO DA REGULAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E DA QUALIDADE AMBIENTAL

Não se atingiram vários critérios da dimensão proporcionalidade, por não se demonstrar uma relação da regulação da qualidade da água para consumo humano com a proteção do ambiente, encontrando-se a primeira direcionada apenas para a vertente da saúde pública.

Pela leitura do Decreto-Lei n.º 306/2007, constata-se que o seu texto é omissivo sobre essa conexão, apesar de a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, artigo 56º) obrigar as entidades gestoras de sistemas públicos a deterem os respetivos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH), que são emitidos pelas Administrações de Região Hidrográfica (ARH) e que as habilitem a extrair água de captações subterrâneas ou superficiais, para fins de consumo humano. Neste contexto, não se verificou existir um cruzamento sistemático de informação entre a ERSAR e as ARH.

Apesar de as ARH serem as entidades com competência central na regulação ambiental das captações de águas subterrâneas e superficiais utilizadas para consumo humano, nomeadamente, na monitorização e controlo da qualidade e da quantidade de água extraída e existente nos recursos hídricos, tal não invalida que uma atribuição da ERSAR seja “contribuir para a proteção do ambiente e dos recursos naturais.”<sup>222</sup>

Neste quadro, a ERSAR desconhece e, por essa razão, desconsidera ao emitir o PCQA e na seleção dos alvos a fiscalizar:

i) as eventuais zonas de escassez ou poluição dos recursos hídricos; a influência das atividades dos UA sobre essas zonas e as técnicas e tecnologias utilizadas, ou não, para diminuir esse impacto, incluindo para a redução da extração e consumos de água e as características dos sistemas de

---

<sup>222</sup> Conforme alínea b), n.º 2 do art.º 5º do Decreto-Lei n.º 277/2009, de 2 de outubro.

tratamento de água adotados face à qualidade da água na origem para produzir água que cumpra os valores paramétricos;

ii) o desempenho ambiental das entidades gestoras, por exemplo, se são detentoras dos devidos TURH e cumprem as condições aí estipuladas.

Pela análise dos dados constantes no gráfico 2-B, ponto F, pode constatar-se que a incorporação da dimensão ambiental na atuação da ERSAR corresponde igualmente a uma preocupação dos seus colaboradores, sendo o único item que foi classificado como obstáculo “moderado”<sup>223</sup>. Face à importância desta temática, esta será desenvolvida no ponto 2.3.

## OBSTÁCULOS - 2

### INSUFICIENTE COORDENAÇÃO ENTRE A ANÁLISE DE AUTOCONTROLO E FISCALIZAÇÃO

Não existe uma estratégia definida sobre a sobreposição de competências entre a ERSAR e as autoridades de saúde (AS). Os indicadores sinalizaram a ausência de divisão de competências, de coordenação e de procedimentos que guiassem a atuação destas entidades no planeamento das ações de fiscalização e de vigilância sanitária e no tratamento dos incumprimentos de valores paramétricos.

Todavia, em alguns casos, evidenciou-se que a ERSAR reuniu com a AS previamente à realização de uma fiscalização. Para além disso, a ERSAR emitiu uma recomendação técnica sobre a análise dos incumprimentos de valores paramétricos<sup>224</sup>, mas esta não se revelou suficiente para assegurar a coordenação da resposta às entidades gestoras<sup>225</sup>. O facto de o PCQA-*online* não estar ainda acessível, quer para consulta, quer para registo do tratamento dado aos incumprimentos por parte das AS, é uma das causas desta dificuldade de comunicação. Este é um projeto previsto pela ERSAR.

Desejavelmente, pretendia-se que a vigilância sanitária se baseasse em estudos de surtos epidemiológicos que demonstrassem efeitos da qualidade da água para consumo humano na saúde das populações, mas não existem mecanismos para o seu registo e a operação é dificultada pela

<sup>223</sup> Todos os outros fatores foram classificados no máximo como obstáculos menores. A questão apresentada era sobre o: Conhecimento do estado real do ambiente natural na área de influência dos destinatários sujeitos a regulação (em particular de poluição e escassez de recursos).

<sup>224</sup> Recomendação n.º 1/2008, que visa clarificar alguns procedimentos a adotar pelas entidades gestoras e pelos laboratórios responsáveis pelo cumprimento dos requisitos legais no que respeita a prazos de comunicação e boas práticas na correção e na prevenção de situações de incumprimento dos valores paramétricos.

<sup>225</sup> No RASARP 2010, Volume 4, 21, é efetuada uma síntese da ação das autoridades de saúde, referindo-se que, no que respeita aos incumprimentos dos valores paramétricos, deve existir uma uniformização de procedimentos pelos diferentes Delegados de Saúde. Consta ainda neste documento que “A avaliação do risco dos incumprimentos notificados às autoridades de saúde devia ser objeto de análise e debate de critérios de atuação de modo a adequar a melhor forma de atuação à importância do risco.”



automedicação e situações em que os sintomas não são suficientes para levar as pessoas afetadas a procurar cuidados médico ou situações atribuídas à alimentação<sup>226</sup>.

### OBSTÁCULOS - 3

#### DIFICULDADES NA CONSTRUÇÃO DE PROCESSOS DE CONTRAORDENAÇÃO

Numa primeira fase de implementação, a estratégia da ERSAR esteve orientada para as componentes de pedagogia e de apoio técnico às entidades gestoras porque o diploma de 2001 impôs regras novas e exigentes aos seus destinatários. Em vários processos de contraordenação (PCO) instaurados na sequência de incumprimentos legais, detetados na análise de autocontrolo ou em fiscalizações<sup>227</sup>, optou-se pela admoestação, em particular quando correspondiam a incumprimentos de regras administrativas ou à falha na realização de percentagens diminutas de análises<sup>228</sup>. À data da realização deste estudo de caso, apenas um caso estava a ser julgado em tribunal.

A estratégia desta entidade transitou agora para um segundo estágio em que, sem descurar a componente pedagógica, quando se verificam reincidências no incumprimento legal, mesmo que de obrigações administrativas, serão aplicadas sanções e coimas e previstas ações de fiscalização dedicadas com vista à sua correção (Costa, 2011:33,34). A ERSAR apresentou uma matriz de risco aplicada em 2011, com três níveis de atuação, refletidos em diferentes periodicidades de fiscalização, que se baseava nos seguintes critérios: percentagem de cumprimento dos valores paramétricos, tratamento dos incumprimentos (parâmetros indicadores ou obrigatórios, controlo operacional ineficiente - persistência incumprimentos, prazos de comunicação e medidas corretivas), problemas contratuais, data da última fiscalização, reclamações e dimensão da atividade.

Denotou-se ser necessário promover a emissão, em tempo útil, das decisões administrativas desfavoráveis de fiscalização e, particularmente, da instrução dos PCO (universo). É também relevante garantir uma maior solidez na definição de critérios na construção e sustentação desses processos<sup>229</sup>,

---

<sup>226</sup> No RASARP 2010, vol 4, 214.

<sup>227</sup> Cerca de 184 fiscalizações em 2010 e 100 em 2011.

<sup>228</sup> Por exemplo verificou-se que, em 2008, um total de 108 entidades não respeitaram a frequência mínima de amostragem constante no Quadro B1 do Anexo II do DL n.º 243/2001. Depois de dois períodos de contraditório, foi considerada a infração, o incumprimento da alínea b) do n.º 1 do art.º 8º do DL n.º 243/2001, punível de acordo com o art.º 22º, sendo aplicada admoestação para percentagens do número de análise em falta inferiores a 0,25% do total.

<sup>229</sup> Designadamente, na junção de documentos probatórios; na identificação dos agentes (testemunhas) das entidades gestoras que prestam informação e que relatam informações que comprovam a prática da infração; na prova que o comportamento omitido seja devido, por exemplo, juntando dados que enquadrem a atividade do UA no âmbito do diploma, como sejam, os motivos pelo qual este se enquadra na definição de entidade gestora de sistema público, ou quais os factos que determinam a identificação de fontanários como origem única de água. Nos autos de notícia não são facultados dados que comprovem que as origens de água estavam a ser utilizadas (volumes extraídos ou número de habitantes servidos) e na prova das circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da

através da descrição de todos os factos que determinam e enquadram a infração e a identificação e junção dos necessários documentos probatórios, essenciais como meio de prova condenatória, mas também permitindo a defesa em concreto dos alegados infratores (qualidade).

O sancionamento/punição dos infratores deverá ser graduado em função de critérios pré-definidos, que sirvam uma estratégia de dissuasão da prática da infração e a aplicação justa e efetiva da legislação. Por outro lado, a fiscalização deve incidir sobre os infratores, potenciais ou reais (proporcionalidade).

## **OBSTÁCULOS - 4**

### **DIFICULDADES NA GESTÃO DOS INCUMPRIMENTOS (LEGAIS)**

O tratamento dos incumprimentos de valores paramétricos na análise de autocontrolo merece uma atenção particular. O incumprimento de um valor paramétrico, por parte duma entidade gestora, não constitui uma infração legal, residindo a matéria de contraordenação na ausência de comunicação imediata dessa ocorrência às autoridades de saúde e à ERSAR e a posterior aplicação de medidas corretivas. Esta disposição da legislação apresenta as virtudes de alertar as entidades competentes, em tempo útil, dos incumprimentos que possam traduzir situações de perigo para a saúde dos consumidores e direcionar os esforços das entidades gestoras para a análise imediata das causas desse incumprimento e para a sua correção, ao invés de desviar a sua atenção para um eventual processo de contraordenação instaurado logo que se confirmasse um incumprimento, como é comum na redação dos diplomas em matéria de proteção de ambiente.

Para este fim, o PCQA-*online* demonstra ser, mais uma vez, um instrumento fundamental, permitindo o reporte dos incumprimentos em módulo próprio e criando alertas para a sua receção. Do mesmo modo, quando o IDQA é submetido, ocorre o cruzamento automático com a informação armazenada, pelo que os incumprimentos que não haviam ainda sido reportados são automaticamente detetados com produção de alertas. Acontece que as virtudes apontadas só são efetivas quando é implementado um sistema de tratamento integral da informação reportada, o que não se verificou.

---

contraordenação, por exemplo, não é identificado o número total de análises realizadas, de forma a avaliar a percentagem do número de análises em falta. Geralmente, quando existem incumprimentos legais de valores paramétricos, não são referidos os valores medidos e valores limite e também não é mencionado se, para esses incumprimentos, foram aplicadas medidas corretivas e análises de verificação. Outro ponto importante será a análise e fundamentação da imputação da prática de ilícitos por informação prestada por via do IDQA, por exemplo, a prova do nexa causal entre o facto de o UA não declarar a existência de desinfeção, como tratamento da água de fontanários que são origens únicas de água, e a prática da infração, que consiste na inexistência desse sistema de tratamento.

A situação que se passa a descrever foi sinalizada devido ao não preenchimento, com a pontuação máxima, dos critérios de três indicadores da análise de autocontrolo: um da dimensão universo, pela ausência de emissão, em tempo útil, das decisões administrativas na sequência do reporte de incumprimento; e dois da dimensão qualidade, o primeiro por não ser exigida a aplicação de medidas corretivas sempre que se verifica um incumprimento e o segundo por não serem solicitados, aos regulados, os dados em falta, que impedem um juízo de cumprimento sobre as condições impostas no autocontrolo, indicando os prazos e as penalidades aplicáveis por ausência de resposta ou resposta incompleta, pelo menos, numa segunda solicitação.

As entidades gestoras reportam à ERSAR, em média, um total de 37 incumprimentos dos valores paramétricos por dia útil<sup>230</sup>, a que correspondem cerca de 2% do total de análises realizadas, registando no PCQA-*online* o valor medido e a data da comunicação deste incumprimento à autoridade de saúde, mas, frequentemente, não informando sobre as suas causas e as medidas corretivas que vão implementar. Desta forma, e para estar habilitada a emitir uma decisão administrativa de análise de autocontrolo, a ERSAR vê-se forçada a solicitar informação adicional, verificando-se que tal nem sempre ocorre<sup>231</sup>, sem prejuízo dos incumprimentos dos parâmetros obrigatórios (os que podem apresentar riscos para a saúde), serem alvo de tratamento prioritário<sup>232</sup>. Estes factos contribuem para uma menor pontuação da dimensão universo, da análise de autocontrolo, que se explica por falta de recursos humanos (Costa, 2011:54), mas também por dificuldades criadas pela redação do n.º 1 do art.º 18º do Decreto-Lei n.º 306/2007, que prevê que os incumprimentos sejam “comunicados de forma auditável”, sendo infração “A não comunicação”.

Com efeito, o termo “auditável” não está definido no diploma<sup>233</sup>, o que parece justificar as omissões no cumprimento desta obrigação. Senão verifique-se: após a comunicação, o art.º 19º prevê a investigação imediata das causas e adoção de medidas corretivas. Mas como poderá a ERSAR aferir as causas e se as medidas corretivas foram implementadas, se estas não lhe foram comunicadas? Efetivamente existe uma comunicação, mas está incompleta. Do ponto de vista da Administração

<sup>230</sup> Valor obtido considerando o total de 9306 registos na aplicação "Incumprimentos" no ano de 2011, na ferramenta PCQA-online, dividido por um total de 251 dias úteis.

<sup>231</sup> 4172 dos 9306 registos estavam classificados como “Fechados” (com decisão final da ERSAR), 2889 como “Comunicados” (para os quais a entidade gestora não comunicou as causas e medidas corretivas, ou em que tendo comunicado não demonstrou a correção do incumprimento) e 512 como “Devolvidos” (à entidade gestora para correção de dados ou esclarecimentos). Apesar da ERSAR informar que as situações que envolvem os parâmetros obrigatórios são investigadas em sede de fiscalização, não existe um registo individual de classificação dos incumprimentos – por exemplo, por grupos de parâmetros das partes I e II (obrigatórios) ou III (indicadores) do Anexo I do Decreto-Lei n.º 306/2007 - e respetivo seguimento.

<sup>232</sup> No RASARP 2010, Sumário Executivo, consta que “(...) Os cerca de 2% de incumprimentos referem-se maioritariamente a parâmetros indicadores, sem impacte negativo na saúde humana. Nos restantes casos [os parâmetros obrigatórios], para os quais as autoridades de saúde consideraram poder haver um risco para a proteção da saúde humana, foram acionados os mecanismos previstos na legislação, com vista à sua resolução, que em alguns casos implicaram a imposição de restrições à utilização da água para consumo humano (...)”.

<sup>233</sup> No entanto, o módulo “incumprimentos” do PCQA-online possui campos próprios que devem ser preenchidos: parâmetro, referência boletim analítico e respetivo laboratório, valor paramétrico medido, causas, medidas corretivas e análises de verificação, data de comunicação à autoridade de saúde e data de comunicação à ERSAR.

Pública, esta comunicação não se demonstra “auditável”, mas o regulado poderá alegar ter interpretado este termo de outro modo. Ainda em relação ao art.º 19º, após a conclusão da aplicação das medidas corretivas, é obrigatório realizar análises de verificação que confirmem a correção do incumprimento. Caso contrário, incorre-se numa infração legal, prevista e punível. Simplesmente, como se poderá aferir essa disposição sem empreender uma fiscalização ao local, para averiguar se a ação corretiva já foi concluída, pressuposto obrigatório para a aplicação dessa sanção?

A intenção, na redação do diploma, era a de não deixar lacunas, pelo que se reforçou, no art.º 19º, que “Concluída a investigação das causas dos incumprimentos, adotadas as medidas corretivas e conhecidos os resultados das análises de verificação, as entidades gestoras devem dar conhecimento desta informação à autoridade de saúde e à autoridade competente até ao 5.º dia útil seguinte à data de conclusão do processo”. No entanto, face à cadeia de eventos relatada, esta disposição perdeu a eficácia, porque a ERSAR desconhece a data da conclusão do processo.

O facto de se ter constatado que, na análise do autocontrolo, a instauração de processos de contraordenação, associados ao incumprimento de valores paramétricos, teve na origem a inexistência de comunicação de incumprimentos no prazo previsto (infração detetada pelo cruzamento de informação na submissão do IDQA), mas nunca de medidas corretivas ou de análises de verificação, reforça os argumentos apresentados. Não obstante, em sede de fiscalização, lavraram-se autos de notícia sobre estas matérias. Face ao exposto, julga-se ter demonstrado que a indefinição do termo “auditável”, no Decreto-Lei n.º 306/2007, conduz a que, por negligência ou dolo na atuação dos regulados, apenas seja possível deslindar estas ocorrências em sede de fiscalização, o que constitui uma prerrogativa complexa face ao elevado número de incumprimentos e à disponibilidade de recursos humanos que essa ação exige.

Acrescente-se que não está prevista, na legislação orgânica da ERSAR, a possibilidade de esta solicitar, às entidades gestoras, informação concreta para confirmar o cumprimento da legislação (por exemplo, uma calendarização da aplicação das medidas corretivas e a remessa das análise de verificação), sujeitando o incumprimento dessa ordem à aplicação de penalidades, o que se torna um obstáculo. Não recorre, igualmente, ao diploma das contraordenações ambientais para atingir este fim por se considerar que a regulação da água para consumo humano não se enquadra no seu âmbito<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada por Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, em particular o disposto no art.º 25º, Ordens da autoridade administrativa. Consta no art.º 1º que “3 — Para efeitos do número anterior, considera-se como legislação e regulamentação ambiental toda a que diga respeito às componentes ambientais naturais e humanas tal como enumeradas na Lei de Bases do Ambiente.” Na Lei n.º 11/87, de 7 de abril, no artigo 6º, são enumeradas as componentes ambientais naturais: o ar, a luz, a água, o solo vivo e subsolo, a flora e a fauna.

A reforçar o anteriormente referido, não se pode esquecer que a seleção das entidades gestoras a fiscalizar deve obedecer a critérios que otimizem os recursos disponíveis, incidindo prioritariamente sobre os incumpridores. Ora, para identificar os incumpridores é indispensável uma triagem prévia dos UA, objetivo da análise de autocontrolo. Mas, no quadro atual, essa triagem pode não ser possível pelo que, para a ERSAR assegurar que ocorreu a correção de um incumprimento de valor paramétrico (quando a entidade gestora não prestou voluntariamente essa informação), terá de efetuar uma fiscalização, correndo o risco de, apenas nesse momento, constatar que essa situação já havia sido ultrapassada, e, no limite, essa deslocação vir a mostrar-se extemporânea.

Por último, o facto de no PCQA não serem consideradas, de forma mais consistente, quer a adequabilidade e características técnicas dos sistemas de tratamento da água bruta instalados (face à qualidade desta água que, conforme já referido, esta entidade por norma desconhece, e face à quantidade de água tratada), quer a adequabilidade dos procedimentos de operação e manutenção desses sistemas<sup>235</sup> também prejudica a análise do tratamento dos incumprimentos de valores paramétricos. Realce-se, contudo, estarem previstas duas medidas parciais neste âmbito, o controlo operacional, definido na alínea f) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 306/2007, como “o conjunto de observações, avaliações analíticas e ações a implementar no sistema de abastecimento que contribuem para assegurar a adequada qualidade da água para consumo humano”<sup>236</sup>, aferido em sede de fiscalização<sup>237</sup> e o controlo das substâncias químicas utilizadas no tratamento da água, conforme definido no artigo 21º do mesmo diploma.

---

<sup>235</sup> Esta informação não consta no PCQA, constando apenas indicação sobre o tipo de operações unitárias de tratamento de cada zona de abastecimento e o tipo de substâncias químicas utilizadas no tratamento da água, que pode determinar a análise de parâmetros adicionais (artigo 21º do Decreto-Lei n.º 306/2007). No PCQA não consta, assim, informação concreta que permita avaliar a capacidade de tratamento da Estação de Tratamento de Água (ETA) ou sistema de tratamento instalado (por exemplo, o tipo de sistema de desinfecção), considerando quer a qualidade da água bruta, quer a qualidade necessária da água para consumo humano e adicionalmente as condições da operação e manutenção desses sistemas de tratamento, que garantam o seu bom funcionamento. Note-se que no Decreto-Lei n.º 306/2007 é imposto no seu artigo 22º - Controlo operacional: “1 — As entidades gestoras devem tomar as medidas necessárias para assegurarem a melhoria contínua da qualidade da água fornecida, através de programas de controlo operacional para todos os sistemas de abastecimento. 2 — As entidades gestoras devem manter registos atualizados das ações desenvolvidas no âmbito da implementação dos programas de controlo operacional e disponibilizá-los nas ações de fiscalização.” O incumprimento deste ponto não é, no entanto, sujeito a qualquer infração e no PCQA não é especificada a definição de “medidas necessárias”, pelo que a sua aplicação é voluntária. Contudo, deve ser considerado que, no âmbito da avaliação da qualidade de serviço das entidades gestoras, pela ERSAR, foram incluídos indicadores de sustentabilidade infraestrutural, em particular o indicador AA09 – Adequação da capacidade de tratamento (%). O Guia de Avaliação da Qualidade dos Serviços de Águas e Resíduos Prestados aos Utilizadores - 2.ª Geração do sistema de avaliação Versão 2.0., ERSAR/LNEC, 2011 é bastante pormenorizado quanto aos dados a recolher e sua fiabilidade. Por exemplo, para o cálculo de AA09 são definidas as metodologias de obtenção de dados para dAA41 – Sobre utilização de estações de tratamento (m<sup>3</sup>), dAA42 – Subutilização de estações de tratamento (m<sup>3</sup>), dAA43 – Capacidade total das estações de tratamento (m<sup>3</sup>).

<sup>236</sup> Saliente-se que existe um Guia Técnico emitido pela ERSAR, para apoio às entidades gestoras, dedicado ao controlo operacional (Guia n.º 10).

<sup>237</sup> Da análise dos relatórios de fiscalização é patente que em algumas ações de fiscalização foram verificados vários parâmetros de controlo operacional do processo de tratamento de captações de água superficial, como seja a turvação, nitritos, índice de Langelier, cianobactérias, quando existe eutrofização, microcistinas quando as cianobactérias estão presentes acima de determinada concentração. Em alguns casos também se verificou, em sede de fiscalização, o sistema de desinfecção, a higienização de reservatórios e, adicionalmente, a calibração de equipamentos considerados críticos na operação de sistemas de tratamento.

Uma última informação, mais detalhada, sobre os incumprimentos, prestada pela ERSAR no relatório do estado do ambiente de 2012<sup>238</sup>: “Fazendo uma avaliação por parâmetro, aqueles que evidenciam menor percentagem de cumprimento dos valores paramétricos (abaixo de 98%) continuam a ser as bactérias coliformes e os enterococos, por ineficiência da desinfeção, o pH, ferro, manganês, alumínio e arsénio, devido às características hidrogeológicas das origens de água, bem como o níquel, cuja causa é atribuída aos materiais das redes prediais. Relativamente à distribuição geográfica da percentagem de água segura por concelho, em função da meta do PEAASAR II (atingir 99% de água segura até 2013), confirma-se que as percentagens menos elevadas se concentram no interior do país, com maior incidência na região Norte. Os incumprimentos ocorrem essencialmente nas pequenas zonas de abastecimento (que servem até 5000 habitantes), correspondendo a apenas 15,33% da população. Porém, em todas as situações de incumprimento houve acompanhamento por parte das autoridades de saúde e da ERSAR de forma a ser salvaguardada a saúde pública das populações.”

### 2.3 A SEPARAÇÃO ENTRE A LEI DA ÁGUA E A QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO

Em 2.3 é aprofundada a temática da separação entre a Lei da Água e o diploma da qualidade da água para consumo humano, na perspetiva dos diplomas e da sua implementação real; em 2.4 sobre a conexão da regulação ambiental com regulação da qualidade da água para consumo humano em sistemas públicos; em 2.5 sobre a diferenciação entre o domínio hídrico público e os recursos hídricos particulares e a relação com a ausência de pedidos de títulos de utilização de recursos hídricos (TURH) para utilização de água para consumo humano por parte de algumas entidades gestoras de sistemas públicos; e, em 2.6, um breve apontamento sobre os sistemas particulares. No final, em 2.7, será elaborado um resumo das principais constatações do estudo de caso B.

#### **A SEPARAÇÃO FORMAL E A RELAÇÃO REAL**

É importante fazer uma reflexão sobre a ligação da regulação da qualidade da água para consumo humano com a regulação ambiental, por se considerar que este tema se repercute na implementação

---

<sup>238</sup> Informação disponível no REA 2012 emitido pela APA (25), <http://sniamb.apambiente.pt/docs/REA/rea2012.pdf>, consultado em 06.2013] e também no Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal (2012) Volume 4 – Controlo da qualidade da água para consumo humano (ERSAR, 2012).

do Decreto-Lei n.º 306/2007 (no licenciamento, na análise de autocontrolo e na fiscalização/inspeção), problemática assinalada na dimensão proporcionalidade, que apresentou pontuações baixas, conforme se verificou no capítulo 1 e explicada no capítulo 2, no obstáculo 1. Apesar de a Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, não ser um diploma conexo (de acordo com a metodologia utilizada, descrita no capítulo 3 da Parte I), a análise dos diplomas demonstrou existir uma relação que não pode ser ignorada. Por esta razão, colocaram-se questões gerais neste âmbito às 5 ARH, à IGAOT e à ERSAR, coligidas no Anexo B.

Numa primeira leitura do Decreto-Lei n.º 306/2007 constatou-se que este regime legal está direcionado para a vertente da saúde pública. O diploma omite a conexão com a regulação ambiental, em particular com o artigo 56º da Lei da Água. Neste artigo, prevê-se a obrigatoriedade de as entidades gestoras de sistemas, quer públicos quer particulares, obterem em fase prévia, e para poderem extrair água de uma captação subterrânea ou superficial para fins de consumo humano, a respetiva decisão administrativa de licenciamento, o Título de Utilização de Recursos Hídricos (TURH), a ser emitida pela Administração de Região Hidrográfica (ARH) da área de jurisdição. No Decreto-Lei n.º 306/2007 é efetuada uma única referência, indireta, aos TURH nos artigos 29º e 30º, quando se dispõe que os licenciamentos de captações de águas para sistemas de abastecimento particular devem ser comunicados pelas respetivas entidades licenciadoras à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e às Autoridades de Saúde (AS), estas últimas por pedido. Neste contexto, não está previsto o cruzamento de informação entre a ERSAR e as ARH.

O TURH (que pode ser emitido sob a forma de autorização, licença ou concessão) confere aos seus titulares, enquanto se mantiver em vigor, o direito de utilização dos recursos hídricos, para os fins e com as condições consignadas (incluindo os valores limites de consumo e o respetivo autocontrolo), estipulando os seus direitos e deveres. Neste título definem-se as condições de afetação dos recursos hídricos (por exemplo, a localização da utilização, o volume máximo de água a extrair ou a carga máxima de poluentes a rejeitar), os programas de autocontrolo, as cauções a prestar, entre outras obrigações que o seu titular terá de cumprir. A outorga do TURH para extração de águas subterrâneas, destinadas ao abastecimento público de água para consumo humano, está condicionada à delimitação do respetivo perímetro de proteção da captação, uma obrigação das entidades gestoras, desde 1999<sup>239</sup>. Esta delimitação prevê o uso de instrumentos preventivos de gestão territorial que visam salvaguardar a qualidade da água na origem através do condicionamento das atividades poluentes exercidas nas áreas limítrofes ou contíguas às captações.

---

<sup>239</sup> Através da publicação do Decreto-Lei n.º 382/99, de 22 de setembro. Prevista também no artigo 37º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e regulamentada a delimitação dos perímetros de proteção de captações de água subterrâneas e superficiais destinadas ao abastecimento público de água para consumo humano, pela Portaria n.º 702/2009 de 6 de julho.

Na caixa 1-B, apresenta-se um exemplo de uma situação real, que pretende demonstrar a complementaridade entre a proteção de recursos hídricos e a regulação da qualidade da água para consumo humano.

Caixa 1-B: Exemplo da complementaridade entre a regulação do ambiente (proteção de recursos hídricos e restrições à sua utilização) e a regulação da qualidade da água para consumo humano

Por análise de relatório temático da IGAOT de 2008, aferiu-se a situação que se passa a descrever. Uma entidade gestora que abastece uma grande percentagem da população portuguesa alegou, durante vários anos, perante a entidade competente pelo licenciamento das captações, à data, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), que o diploma que transformava esta entidade numa sociedade de capitais exclusivamente públicos, anterior a 1994, ao referir de forma expressa que as suas captações de água subterrânea e superficial estavam licenciadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 70/90, de 2 de março, a tornava isenta de obter o licenciamento, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 46/94 de 22 de fevereiro. Esse mesmo argumento voltou a ser utilizado quando foi publicada a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e diplomas que a regulamentam, que revogaram os dois diplomas referidos.

Em 2001, a CCDR procedeu a um contacto formal com esta entidade gestora, relativamente à principal captação de água subterrânea utilizada por esta entidade, advertindo-a a proceder ao seu licenciamento. Este pedido formal não obteve resposta da entidade gestora que, apesar de ter promovido estudos sobre o seu perímetro de proteção, apenas em 2009 iniciou formalmente a regularização do seu licenciamento. À data, o Instituto Regulador de Águas e Resíduos (IRAR, posteriormente ERSAR), criado em 1997 e em funções desde 1999, esteve sempre à margem deste processo, atendendo à separação de competências, apesar de as implicações na qualidade da água para consumo humano serem evidentes:

i) A entidade gestora não apresentou à CCDR a respetiva proposta de delimitação do perímetro de proteção da captação, exigível desde 1999. Na ausência do cumprimento desta condição, a CCDR não atuou no sentido de promover a sua correção. Os riscos de contaminação da captação, em particular por águas residuais urbanas com tratamento deficiente, eram do conhecimento público, inclusivamente denunciados nos meios de comunicação social. Verificaram-se, igualmente, episódios de poluição da captação com sólidos inertes, sendo provável a relação com a exploração desordenada de pedreiras na zona de infiltração máxima desta origem de água.

ii) A entidade gestora protocolou, em 1993, com o Instituto da Água (INAG) que, considerando a elevada carga poluente do rio alimentado por esta nascente e a grande redução do seu caudal no período de estiagem, o caudal captado deveria, nesse período, ser limitado a um determinado valor, com vista à proteção dos ecossistemas. Esta condição não foi respeitada entre 1996 e 2006, alegando a entidade gestora que o protocolo, válido por três anos, havia caducado e que não havia sido revalidado. A entidade gestora nunca apresentou os dados que permitissem ao INAG avaliar os caudais de água extraídos, uma vez que essa condição não constava no Protocolo. Por sua vez, o INAG não controlou os caudais de água extraídos e não atuou no sentido de revalidar o Protocolo e de dar conhecimento da assinatura do mesmo a todas as entidades competentes, em particular à IGAOT e à CCDR regionalmente competente.

A regularização do licenciamento desta captação ocorreu em 2010, pela respetiva ARH. Em 2009, a entidade gestora passou a utilizar a água extraída desta captação apenas para a população local e, em 2011, suspendeu esta utilização, alegando a má qualidade na origem e elevado custo de tratamento associado a um fornecimento de água descontínuo, face à flutuação da população utente.



Com este exemplo pretende-se, em primeiro lugar, demonstrar que não é possível defender a separação entre a regulação ambiental e a regulação da qualidade da água para consumo humano. Não é possível, porque essa associação é uma realidade e deve ser aproveitada sob a forma de complementaridade, através da coordenação das respetivas entidades competentes na implementação dos respetivos diplomas legais, explorando potenciais sinergias e obtendo benefícios nas duas áreas que onerem o interesse público.

Em segundo lugar, não se pode deixar de constatar que é patente, neste caso, que houve inércia na atuação das entidades da Administração Pública (AP). Como obstáculos à implementação de medidas de proteção do ambiente, pode ser apontada a diversidade de entidades da AP em sobreposição e de (aparentes) diferentes interesses defendidos pelos diversos atores, públicos e privados, manifestada na atuação descoordenada e pouco efetiva das partes. No entanto, os interesses a defender são complementares. A delimitação do perímetro de proteção e efetiva fiscalização das atividades aí desenvolvidas, por parte das entidades da AP e a apresentação de estudos e respetiva proposta de delimitação de perímetro de proteção, por parte dos utilizadores do ambiente (UA), resultaria, no seu conjunto, na proteção dos recursos hídricos mas, também, na diminuição dos custos associados ao tratamento da água, uma vez que esta origem apresenta potencial para produzir água de excelente qualidade, sem recorrer a tratamentos dispendiosos.

Por outro lado, as discrepâncias e lacunas em documentos regulamentares emitidos pela AP (qualidade) deram azo a interpretações ambíguas, aproveitadas pela entidade gestora que se escusou, assim, a cumprir condições que, provavelmente, consideraria desfavoráveis, como a i) a obtenção de licenciamento e ii) a imposição de valor limite de caudal a extrair, associado a instrumentos de autocontrolo (medidor de caudal) e reporte dos seus resultados que permitissem aferir que esse valor não era excedido. Face ao elevado número de UA e aos recursos escassos que dispõem, as entidades da AP devem definir prioridades na sua atuação (proporcionalidade). Esta situação apresentava riscos elevados para a saúde pública e ambiente e, como tal, justificava uma atuação eficaz e célere que conduzisse à sua resolução, o que não ocorreu.

Impõe-se, assim, a seguinte interrogação: quais as razões que sustentam a separação dos dois regimes legais, quer a nível da tomada de decisão na formulação (diplomas legais), quer a nível da implementação?

Em 2007, o número de decisões administrativas de licenciamento emitidas era reduzido, o que se pode explicar através das seguintes razões:

i) O número de propostas de delimitação dos perímetros de proteção apresentadas pelas entidades gestoras era, ainda, reduzido;

ii) A emissão destas decisões pelas entidades competentes, à data, era um processo bastante moroso, a que acresce o atraso na entrada em funcionamento das ARH, que apenas veio a ocorrer em outubro de 2008.

Nestas circunstâncias, é plausível que se tenha optado intencionalmente por não condicionar o regime da utilização da água para consumo humano à apresentação dos respetivos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH). De facto, se essa condição fosse imposta no Decreto-Lei n.º 306/2007 não seria possível à larga maioria das entidades o abastecimento das populações. Muitas entidades gestoras de sistemas públicos não detêm, ainda, estes títulos<sup>240</sup>, apesar de se verificar a sua regularização tendencialmente crescente, em particular desde 2010<sup>241</sup>.

A delimitação de perímetros de proteção para as captações de água subterrânea é, igualmente, diminuta, conforme ilustrado na figura 3-B (na qual os perímetros aprovados, em abril de 2011, estão identificados com uma cor mais clara no mapa da direita<sup>242</sup>). Como ponto de referência é apresentado, na figura 2 – B, a totalidade das captações de água subterrâneas utilizadas por entidades gestoras de sistemas públicos para produção de água para consumo humano (dados de 2009)<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> Em 2010, 78% das captações estavam licenciadas nas 13 entidades gestoras em alta e 0% nas 22 entidades gestoras em baixa avaliadas pela ERSAR. Foi recomendado que “Um número muito significativo de entidades gestoras em alta e baixa apresenta uma percentagem reduzida ou nula de água captada em origens licenciadas, por não terem iniciado o processo de licenciamento ou por este não estar concluído. Nesse sentido, é importante que as entidades gestoras continuem a apresentar os pedidos de licenciamento em falta e, quando for o caso, promovam, em articulação com a entidade responsável pela emissão de títulos de utilização, um esforço no sentido de acelerar o processo.” (ERSAR, RASARP 2010, Volume 3, 48 e 49).

<sup>241</sup> À data da realização das sessões de trabalho, apenas a ARH Tejo dispunha de informação atualizada sobre esta matéria, disponível no seu sítio da internet, reportando 985 captações de água subterrânea para abastecimento público com perímetro de proteção proposto ou aprovado na sua área de atuação, pertencentes a 35 entidades gestoras. Deste conjunto de captações, 245 apresentam perímetros de proteção publicados em Diário da República (maioritariamente em 2010), conforme informação disponível em: <http://www.arhtejo.pt/web/guest/captacoes-e-zonas-de-proteccao>, [consultado a 01.2012].

<sup>242</sup> Informação obtida através do sítio da internet do Instituto da Água (INAG), <http://snirh.pt/index.php?idMain=1&idItem=8>, [consultado em 12.2011]. A última Portaria inserida neste mapa datava de abril de 2011, pelo que se presume que esta base de dados está atualizada a esta data.

<sup>243</sup> Corresponde a um total de 5537 captações de água subterrânea, em uso, conforme o relatório, INAG, 2010, Relatório do Estado do Abastecimento de Água e da Drenagem e Tratamento de Águas Residuais, INSAAR 2010, do qual foi retirado esta figura (74).

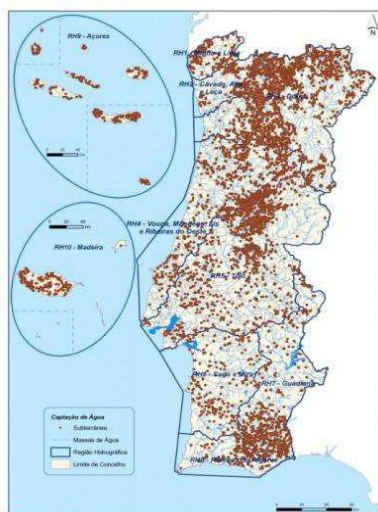


Figura 2-B – Localização das captações de águas subterrâneas para consumo humano.  
Fonte: INSAAR 2009

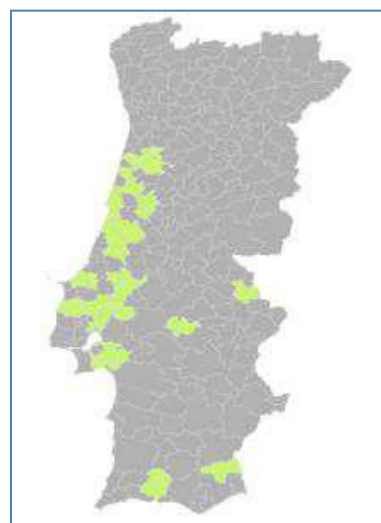


Figura 3-B: Delimitação de perímetros de proteção de captações de águas subterrâneas.  
Fonte: SNIRH, Abril 2011

Esta omissão no Decreto-Lei n.º 306/2007 poderá, também, resultar de uma dissociação da qualidade da água na origem (captção) e da água para consumo humano, com génese na regulamentação da União Europeia. A Diretiva n.º 98/83/CE, em vigor sobre a qualidade da água para consumo humano, refere no ponto 8 do seu preâmbulo que “Considerando que, para garantir as normas de qualidade da água potável, há que tomar medidas de proteção adequadas para assegurar a boa qualidade nas águas de superfície e subterrâneas; que o mesmo objetivo pode ser atingido através de medidas de tratamento adequadas, a serem aplicadas antes do fornecimento”. Esta constatação, datada de 1998, reconhece a necessidade da regulação ambiental mas opta por apostar na aplicação de tecnologias de tratamento. No entanto, estas podem ser dispendiosas e nem sempre eficazes, face à diversidade e especificidade cada vez maior de contaminantes.

Após 2000, com a publicação da Diretiva n.º 2000/60/CE<sup>244</sup> e sua transposição para o direito nacional, através da Lei da Água, o rumo seguido é o oposto, prevendo-se a aplicação do princípio da prevenção. Destaca-se no artigo 29º desta Lei, a elaboração dos Planos de Gestão Bacia Hidrográfica (PGBH), instrumento de gestão territorial que visa a proteção e a valorização ambiental, social e económica dos recursos hídricos e o cumprimento dos objetivos ambientais das medidas de proteção e valorização dos recursos hídricos. No artigo 30º, programaram-se medidas que visam a operacionalização dos Planos de Gestão Bacia Hidrográfica (PGBH), que incluem “Medidas destinadas à protecção das massas de água destinadas à produção de água para consumo humano, incluindo

<sup>244</sup> Diretiva Quadro da Água, n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000.

medidas de salvaguarda dessas águas de forma a reduzir o tratamento necessário para a produção de água potável com a qualidade exigida por lei.” À data do estudo, os PGBH estavam, ou já tinham sido, sujeitos a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)<sup>245</sup> e encontravam-se na fase final de aprovação pelo Ministério do Ambiente. À data das sessões de trabalho, não existiam programas de medidas para proteção dos recursos hídricos decorrentes dos PBH ainda em vigor<sup>246</sup>. Deste modo, na maioria das captações (sem delimitação de perímetro de proteção), as restrições no licenciamento cingiam-se à imposição de condições mais restritas aos utilizadores de recursos hídricos que pretendessem iniciar ou renovar uma utilização num raio de 1000 metros em redor da captação utilizada pelas entidades gestoras de sistemas públicos para consumo humano.

## 2.4 A CONEXÃO ENTRE A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO EM SISTEMAS PÚBLICOS E DA REGULAÇÃO AMBIENTAL

Conforme o disposto no ponto 4, do artigo 29º do Decreto-Lei n.º 306/2007: “No caso de a alteração da qualidade da água para consumo humano ser devida à qualidade da água na origem, os resultados da ação de fiscalização devem ser também comunicados à ARH territorialmente competente.” A ERSAR constatou que, em 2010, as causas de incumprimento de valores paramétricos por qualidade da água na origem corresponderam a 38,25% dos incumprimentos totais<sup>247</sup>, não obstante, conforme se verificou no ponto 2, uma fração corresponder a características hidrogeológicas das origens de água<sup>248</sup>. Este é um problema que urge solucionar<sup>249</sup>.

Mas, de acordo com as informações recolhidas nas sessões de trabalho, a identificação das origens de água que poderão estar poluídas por fontes antropogénicas não é transmitida pela ERSAR às ARH e, por outro lado, não existe a prática de, no sentido inverso, as ARH informarem a ERSAR quando

<sup>245</sup> Avaliação Ambiental Estratégica é um procedimento obrigatório em Portugal desde a publicação do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, que consagra no ordenamento jurídico nacional os requisitos legais europeus estabelecidos pela Diretiva n.º 2001/42/CE, de 25 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio. O PGBH da RH8 é da responsabilidade da ARH do Algarve e encontra-se sujeito ao processo de AAE nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, artigo 3º, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio de 2011, uma vez que se enquadra no sector da gestão das águas, abrangido pelo referido diploma legal.

<sup>246</sup> Estes Planos foram aprovados por Decreto Regulamentar em Diário da República, I Série, entre 2001 e 2002. Destaca-se, ainda neste ponto, as medidas constantes no Plano Nacional Orgânico para Melhoria das Origens de Superficiais de Água Destinadas à Produção de Água Potável, aprovado pela Portaria n.º 462/2000, de 25 de março. Este último plano visava melhorar a qualidade da água nas origens utilizadas que serviam mais de 10 000 habitantes, não tendo sido possível obter dados concretos sobre a sua execução.

<sup>247</sup> Conforme o RASARP, volume 4, 2010.

<sup>248</sup> Pode ser questionada a definição de má qualidade de água na origem. As entidades gestoras não reportam frequentemente as causas dos incumprimentos, ou quando o fazem alegam muitas vezes que os incumprimentos se devem à qualidade hidrogeológica da água, situação que terá de ser validada e diferenciada de má qualidade da água bruta por poluição, pontual ou contínua.

<sup>249</sup> Destaque-se que, para ser utilizada para este fim, a água deverá cumprir normas de qualidade mínimas definidas no Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de agosto.,

detetem essas situações e das ações encetadas para garantir a sua correção. No âmbito do processo de licenciamento<sup>250</sup> e do autocontrolo imposto nos TURH, a informação sobre a qualidade da água na origem deve ser reportada pelos UA às ARH. Aferiu-se, ainda, que as ARH não estão a dar conhecimento dos TURH emitidos e dos respetivos resultados do autocontrolo, quer à ERSAR, quer à IGAOT. Por seu turno, as ARH não têm acesso ao sistema de informação da ERSAR e aos relatórios de inspeção da IGAOT. Estas falhas na interface e sobreposição contribuem para os baixos desempenhos na proporcionalidade da atuação destas entidades.

Adicionalmente, as ARH procedem à monitorização da qualidade e quantidade das águas subterrâneas e superficiais, reportando anualmente esses dados, de acesso público, no âmbito do Sistema Nacional de Informação aos Recursos Hídricos (SNIRH)<sup>251</sup>, gerido pelo INAG. A delimitação dos perímetros de proteção, que foi referida anteriormente, também está exposta no SNIRH e deve ser publicada em portarias em Diário da República.

Partindo desta base de informação, consultaram-se as portarias publicadas em 2010, 2011 e 2012 onde consta a delimitação georreferenciada e a interdição genérica de determinadas atividades ou instalações no perímetro de proteção. Nas sessões de trabalho, as ARH e a IGAOT informaram não deterem informação, georreferenciada, das atividades ou instalações existentes nos perímetros. Este desconhecimento poderá ter contribuído para a ausência de ações de fiscalização ou de inspeção, com o objetivo de controlar os impactes ambientais das atividade aí exercidas (universo). Nas ARH, as ações de fiscalização a entidades gestoras de sistemas públicos são escassas e, geralmente, efetuadas no âmbito de um processo de licenciamento em curso, quando se torna necessário confirmar determinados dados nos locais. Na IGAOT, as ações de inspeção a estas entidades são em número reduzido e incidem sobre as suas Estações de Tratamento de Águas (ETA), sendo neste âmbito solicitado, na data da inspeção, todos os dados e documentos referentes ao processo de licenciamento e ao seu autocontrolo.

É importante explicar que a Lei da Água previa, no artigo 73º, a criação de um Sistema Nacional de Informação dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos (SNITURH). O SNITURH era um projeto de âmbito nacional que pretendia dotar os organismos públicos, nacionais e regionais responsáveis pelo licenciamento, fiscalização e inspeção, de um sistema informático onde seriam incluídos os registos e a

---

<sup>250</sup> Conforme o disposto no Capítulo 2 do Decreto-Lei n.º 236/98 de 1 de agosto, que determina objetivos mínimos e a proteção da qualidade da água bruta, de origem superficial e subterrânea, para fins da sua utilização para proteção de água para consumo humano. Refira-se ainda que a Lei da Água, e respetiva regulamentação, visam o cumprimento de objetivos de qualidade para as massas de água subterrâneas e superficiais, sendo as entidades competentes o Instituto da Água (INAG) e as ARH, entidades atualmente integradas na APA.

<sup>251</sup> Disponível em <http://snirh.pt>.

respetiva caracterização de todas as utilizações dos recursos hídricos, permitindo a harmonização, entre os diferentes intervenientes, dos procedimentos para a emissão dos títulos e a sua gestão.

A implementação do SNITURH iria garantir a interoperabilidade com outros sistemas de informação nacionais, nomeadamente o REAI (Regime de Exercício da Atividade Industrial), o SIRAPA (Sistema de Informação da Agência Portuguesa do Ambiente) e com o sistema de informação da IGAOT, assegurando uma articulação entre os diferentes serviços da administração e um melhor e mais rápido atendimento ao público. Pretendia-se que o mesmo fosse dotado de uma componente geográfica que iria dar apoio a um conjunto de atividades contempladas nos processos de licenciamento das utilizações dos recursos hídricos, com particular destaque para o registo (geográfico) dos processos e suporte às atividades a realizar no âmbito da análise técnica<sup>252</sup>. A figura 4-B apresenta uma visão esquemática do SNITURH.

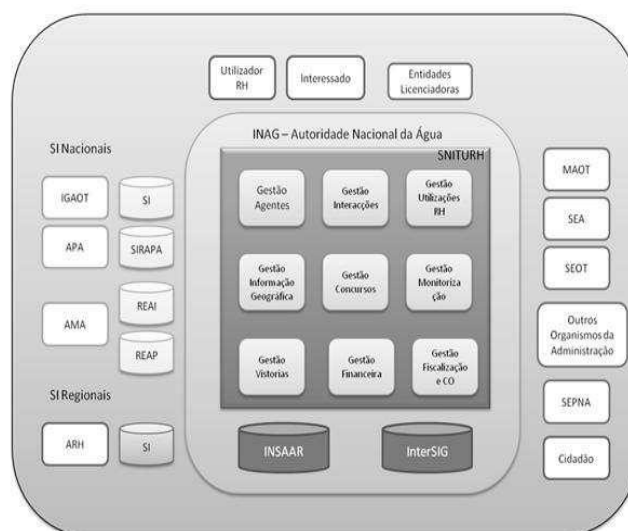


Figura 4-B: Visão geral do SNITURH  
Fonte: INAG

Mas o SNITURH nunca chegou a ser desenvolvido devido a litígio, que, à data da inquirição, seguia trâmites em Tribunal, entre o Ministério do Ambiente e a empresa que ganhou o concurso para a sua construção, tendo sido apenas desenvolvido um módulo associado ao Regime Económico e Financeiro (REF), para aplicação da Taxa de Recursos Hídricos (TRH)<sup>253</sup>, que serve as 5 ARH. Na ausência do SNITURH, que não era de modo algum expectável, as ARH criaram, individualmente e após outubro de

<sup>252</sup> SNITURH – Arquitectura de Referência, INAG 2010

<sup>253</sup> cuja aplicação está regulamentada no Decreto-Lei n.º 97/2008 de 11 de junho.

2008, bases de dados próprias<sup>254</sup>. A maioria destas bases só ficou operacional no final de 2010 ou no início de 2011. Por outro lado, aquando da sua criação, as ARH foram incumbidas da legalização de milhares de utilizações de domínio hídrico já existentes, processo designado por “regularização”<sup>255</sup>. A conjugação destes dois factos, aliada à falta de recursos humanos, terá contribuído para dificultar a capacidade destas entidades em dar resposta aos pedidos de licenciamento, análise do autocontrolo e fiscalização (universo e proporcionalidade). Esta matéria será abordada com detalhe no caso C.

Em 2007, estiveram em funcionamento grupos de trabalho preparatórios do SNITURH, que visaram a uniformização do regime de licenciamento, inspeção e fiscalização e da implementação da Lei da Água, que contaram com a participação das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), da IGAOT, da ERSAR e do INAG. Recorde-se que as CCDR eram as entidades que detinham as atribuições em matéria de água, antes da criação das ARH. Elaboraram-se documentos orientadores e minutas de TURH, disponíveis no sítio da internet do INAG, para o público em geral e também guias para a Administração Pública (AP), estes últimos de acesso restrito. Mais recentemente, em 2009, foram revistos os documentos orientadores da AP, previstos para a emissão dos TURH (concessões) da captação de água do domínio público hídrico para abastecimento público, através de grupo de trabalho que contou com a participação das 5 ARH e da ERSAR. Estes documentos foram cedidos para análise no âmbito do presente trabalho de investigação.

O Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR)<sup>256</sup>, gerido pelo INAG, configura outro instrumento utilizado na recolha de informação. Encontra-se parcialmente disponível ao público, contendo informação de acesso restrito, apenas para a AP. Este sistema de informação tem por objetivo recolher e centralizar a informação relativa ao ciclo urbano da água numa base de dados alfanumérica e geográfica. Esta base é preenchida e atualizada anualmente pelas entidades gestoras dos sistemas públicos de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais. A ERSAR (bem como as ARH e a IGAOT) tem acesso total ao INSAAR e tem contribuído para a sua atualização e para a uniformização dos códigos atribuídos por si e pelo INAG a cada uma das captações de águas subterrâneas e superficiais e Estações de Tratamento de Água (ETA) associadas. Um desafio de todas as entidades da AP será o de manter a atualização do INSAAR sem recorrer às entidades gestoras de sistemas públicos (como acontecia à data do estudo<sup>257</sup>), uma vez que já detêm os dados solicitados, em particular a ERSAR e as ARH. Dever-se-á sublinhar a multiplicação da obrigação das entidades gestoras em fornecer a mesma informação a

---

<sup>254</sup> O artigo 73º da Lei da Água, que criou o SNITURH, foi entretanto revogado com a publicação do Decreto-Lei n.º 130/2012, encontrando-se a APA a preparar a harmonização dos diferentes sistemas informáticos das ARH.

<sup>255</sup> Efetuado ao abrigo do artigo 89º da Lei da Água.

<sup>256</sup> <http://insaar.inag.pt/>

<sup>257</sup> Conforme consta na metodologia dos relatórios anuais, por exemplo no INSAAR 2010, de julho de 2011.

várias entidades (sobreposição e interface), designadamente os dados sobre as captações de água existentes, os seus TURH e resultados do autocontrolo e respetiva análise, fornecidos às ARH, à ERSAR<sup>258</sup>, ao INAG e à IGAOT.

A atividade da ERSAR está orientada para a garantia da qualidade da água para consumo humano na torneira dos consumidores, conforme definido no diploma que regula a qualidade da água para consumo humano. Contudo, não se pode ignorar a importante contribuição da ERSAR em matéria de estratégia de promoção da eficiência, patente no seu sistema de avaliação da qualidade de serviço prestado aos utilizadores<sup>259</sup>. Para este fim, esta entidade recorre a um sistema de indicadores<sup>260</sup>, tendo por base três desígnios de regulação (a interface com os utilizadores, a sustentabilidade da prestação do serviço e a sustentabilidade ambiental). Anualmente publicam-se, para cada entidade gestora e para cada indicador, o nível de desempenho com que o serviço é prestado aos utilizadores. Os indicadores em causa são identificados como “AA13 – Perdas reais de água” e “AA15 – Eficiência energética de instalações elevatórias”. Sublinhe-se que os resultados de AA 13 indicam que o valor percentual, estimado para as perdas nas redes de abastecimento um valor preocupante (PEAASAR II 2007;66; OCDE 2011;79-80). O indicador AA 11 observa o “Cumprimento do licenciamento das captações de água”<sup>261</sup>. A aplicação destes indicadores, publicitados no relatório anual do sector de águas e resíduos de Portugal (RASARP, 2010:9), pretende promover a comparação com os resultados das outras entidades gestoras similares atuando em zonas geográficas distintas (*benchmarking*), sendo os resultados tomados públicos, na medida em que “(...) isso incentiva as entidades gestoras a progredir no sentido da eficiência, por naturalmente se quererem ver colocadas em posição favorável, materializando-se assim num direito fundamental que assiste a todos os utilizadores”.

Realça-se, ainda, a publicação, por esta entidade, em alguns casos em conjunto com o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e com o Instituto Superior de Engenharia de Lisboa (ISEL), de diversos Guias elaborados com o objetivo de prestar apoio técnico aos UA. Destaca-se, sobre a eficiência, o Guia Técnico n.º 08 de 2006 (Uso eficiente da água no sector urbano), o Guia Técnico n.º 03 de 2005 (Controlo de perdas em sistemas públicos de adução e distribuição de águas) e o Guia Técnico 14 de 2010 (Reutilização de Águas Residuais) e, sobre a proteção de água na origem, o Guia

---

<sup>258</sup> Como dados necessários para a avaliação por indicadores, definidos no âmbito das suas atribuições de entidade reguladora competente para avaliar a qualidade do serviço das entidades gestoras de sistemas públicos de abastecimento de água (Guia de Avaliação da Qualidade dos Serviços de Águas e Resíduos Prestados aos Utilizadores - 2.ª Geração do sistema de avaliação Versão 2.0., ERSAR/LNEC, 2011.)

<sup>259</sup> Estendida aos serviços públicos de abastecimento de água, saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, conforme alínea e), artigo 5º do D.L 277/2009 de 2 de outubro.

<sup>260</sup> Guia de Avaliação da Qualidade dos Serviços de Águas e Resíduos Prestados aos Utilizadores - 2.ª Geração do sistema de avaliação Versão 2.0., ERSAR/LNEC, 2011.

<sup>261</sup> Este indicador destina-se a avaliar o nível de sustentabilidade da entidade gestora em termos infraestruturais, no que respeita à existência de licenciamento das captações de água e ao cumprimento das suas exigências.



Técnico n.º 11 de 2009 (Proteção das origens superficiais e subterrâneas nos sistemas de abastecimento de água).

No entanto, no nível nacional, este objetivo<sup>262</sup> está aquém de ser atingido, como se pretendia na Resolução da Assembleia da República n.º 5/2011, de 26 de janeiro<sup>263</sup> e na versão para consulta pública do Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água – PNUEA, Implementação 2012-2020, redigido pela Agência Portuguesa do Ambiente em 2012<sup>264</sup>.

Deste plano, retiraram-se as figuras 5-B e 6-B, que demonstram a procura relativa da água por sector, entre 2000 e 2009, e a evolução na eficiência no uso da água por sector, realçando que “Apesar do aumento verificado na eficiência de utilização da água, existe ainda uma parcela importante de desperdício, associada a ineficiência de usos e perdas, continuando a existir oportunidades para uma melhoria significativa do consumo de água em todos os sectores, com impactos ambientais, sociais e económicos. A ineficiência do uso da água é especialmente gravosa em períodos de escassez hídrica. Portugal atravessou já vários períodos de seca, sendo a mais recente a que se registou em 2004/2005” e, ainda “Em termos de custos de abastecimento, o sector urbano é o mais representativo, uma vez que a água para consumo humano requer tratamento prévio”. Note-se que para um recurso renovável como a água, a taxa de extração será sustentável se, no mínimo, não for superior à sua taxa de regeneração (Meadows, Meadows e Randers, 1993:48).



Figura 5-B – Procura relativa da água por sector entre 2000 e 2009.  
Fonte: PNUEA, Implementação 2012-2020

<sup>262</sup> Conforme medidas preconizadas no Plano Nacional da Água, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de abril, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 113/2005, de 30 de junho, Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA). No Decreto-Lei n.º 226-A/2007 é igualmente efetuada uma referência expressa, no artigo 42º, n.º 4, “Os sistemas de abastecimento público devem apresentar taxas de eficiência que respeitem o estabelecido no Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água.”

<sup>263</sup> Recomenda ao Governo que adote as medidas necessárias para implementar definitivamente o Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água (PNUEA), que aguarda pela sua implementação desde o ano de 2001, e se promova a sua conciliação com os planos diretores municipais.

<sup>264</sup> Disponível em <http://www.apambiente.pt/ajaxpages/consultapublica.php?id=18>, [consultado em 07.2012]

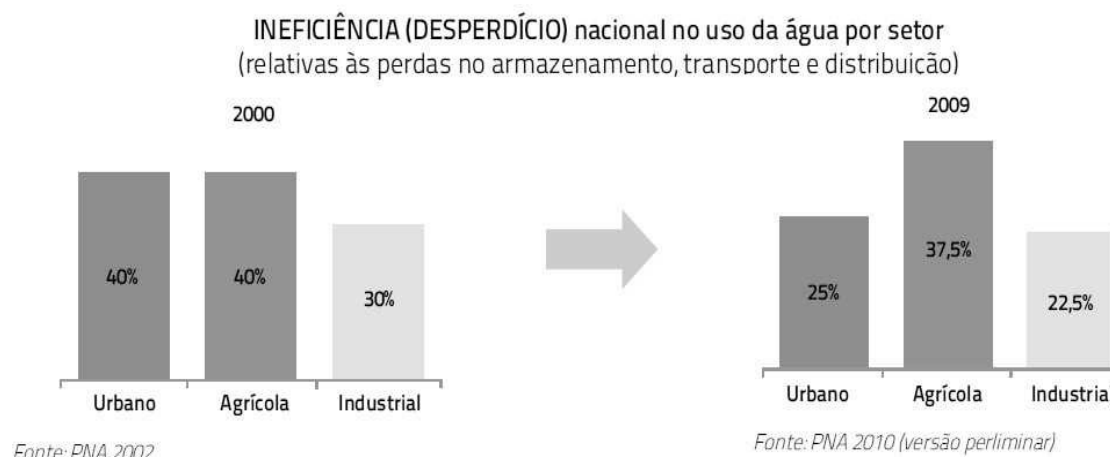


Figura 6-B: Evolução positiva na eficiência no uso da água por sector  
Fonte: PNUEA, Implementação 2012-2020

Esta situação é comum a diversos países europeus, o que motivou uma recomendação da Comissão Europeia, no sentido da promoção da eficiência em todos os sectores e com medidas e metas estabelecidas a nível local<sup>265</sup>, cuja operacionalização teria vantagens em ser realizada na fase do licenciamento, incluindo na fase de renovação ou alteração de decisões administrativas.

Neste contexto, as medidas tomadas pela ERSAR não serão suficientes. A aposta no princípio da prevenção, consagrado no artigo 3º da Lei da Água, é premente se forem considerados os problemas de qualidade e quantidade de água com que as sociedades se confrontam no presente (AEA, 2012) e os desafios que o futuro coloca, sendo expectável que as “(...) as captações de água estejam sujeitas a acrescidos riscos de degradação da qualidade por efeito de poluentes químicos e biológicos emergentes, (...) ao risco de diminuição das disponibilidades hídricas e de aumento da sua assimetria sazonal e espacial, bem como de deterioração da qualidade, por efeito das alterações climáticas (...) a uma competição crescente com outras utilizações da água [como a agricultura e indústria] devido à escassez de recursos hídricos disponíveis” (Baptista, Pássaro, Pires, 2009).

O estudo sobre o impacto das alterações climáticas em Portugal nas várias componentes naturais (SIAM - Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures), coordenado por Duarte Santos (2002; 2006), aponta igualmente para os elevados riscos de degradação dos recursos hídricos no nosso país (Cunha *et al.*, 2006). A própria Estratégia Nacional das Alterações Climáticas

<sup>265</sup> Conforme *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on the Review of the European Water Scarcity and Droughts Policy*, COM (2012) 672 final, Brussels, 14.11.2012, no original: *There is still a large potential for water efficiency measures in all the main water using sectors: agriculture, industry, distribution networks, buildings and energy production. But the water saving potential is very context specific and targets are best set at local level by stakeholders who have full knowledge of the different water use sectors and components of the hydrological cycle and who can ensure that targets are coherent and that efficiency measures are implemented where the socio-economic costs are the lowest.*

(ENAAC)<sup>266</sup> indica, como grandes áreas de atuação, o aumento da segurança no abastecimento de água, a promoção do bom estado das massas de água e a redução do risco de situações extremas de cheias ou secas, como medidas que deverão ser planeadas à escala das bacias hidrográficas. Na Parte IV, capítulo 2, no quadro 5-C, apresentam-se dados sobre a quantidade e qualidade de recursos hídricos em Portugal Continental.

A implementação da complementaridade entre a regulação ambiental e a regulação da qualidade da água para consumo humano seria, assim, facilitada pela gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão por parte das entidades da Administração Pública, designadamente o SNIRH, o sistema ou conjunto de sistemas que venham a substituir o SNITURH<sup>267</sup>, o INSAAR e os PGBH.

A aposta na prevenção é essencial:

i) Na qualidade da água na origem, por via da delimitação dos perímetros e áreas de proteção e a fiscalização/inspeção das atividades aí exercidas<sup>268</sup>, evitando a sua poluição e o recurso a sistemas de tratamento de água para consumo humano dispendiosos (AEA, 2012) e eventuais riscos para a saúde humana;

ii) Na quantidade da água na origem, por via da análise das necessidades reais e sua repercussão nas restrições aos volumes de água extraídos por unidade de tempo, dotando os seus utilizadores das ferramentas necessárias para tomarem as melhores opções<sup>269</sup> e impulsionando as entidades gestoras de sistemas públicos a tornarem-se atores mais ativos na promoção do uso eficiente deste recurso pelos consumidores, mas também na sua própria gestão, entre a captação da água e o seu ponto de entrega, incluindo nas redes, reduzindo os riscos associados à escassez de água e danos conexos, como a deterioração da qualidade da água subterrânea por intrusão salina<sup>270</sup> ou do estado ecológico das águas superficiais<sup>271</sup>.

---

<sup>266</sup> Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de abril.

<sup>267</sup> O artigo 73º da Lei da Água, que criou o SNITURH, foi, entretanto, revogado com a publicação do Decreto-Lei n.º 130/2012, encontrando-se a APA a preparar a harmonização dos diferentes sistemas informáticos das ARH.

<sup>268</sup> Competências das ARH e da Inspeção-Geral do Ministério do Ambiente.

<sup>269</sup> Por exemplo, na produção e divulgação de guias, com informação atualizada sobre cada sector e subsector, que informem sobre as técnicas e tecnologias de uso eficiente da água, sua eventual certificação e o seu custo-benefício, e cuja aplicação deve ser evidenciada nos novos projetos ou alteração de projetos existentes, na fase do licenciamento.

<sup>270</sup> A intrusão salina é um fenómeno que ocorre em regiões costeiras onde os aquíferos estão em contacto com a água do mar. Na verdade, enquanto a água doce se escoia para o mar, a água salgada, mais densa, tende a penetrar no aquífero, formando uma cunha sob a água doce. Este fenómeno pode acentuar-se e ser acelerado, com consequências graves, quando, nas proximidades da linha de costa, a extração de grandes volumes de água doce subterrânea provoca o avanço da água salgada no interior do aquífero e a consequente salinização da água dos poços ou dos furos que nele captem.

<sup>271</sup> Definido como a expressão da qualidade estrutural e funcional dos ecossistemas aquáticos associados às águas superficiais, classificada nos termos de legislação específica (alínea bb), art.º 4º da Lei da Água.

## 2.5 O DOMÍNIO HÍDRICO PÚBLICO E OS RECURSOS HÍDRICOS PARTICULARES: UM MOTIVO PARA NÃO ENTREGAR O PEDIDO DE TURH

No decorrer das sessões de trabalho analisou-se com as ARH, mas também com a ERSAR, o tema da diferenciação do domínio hídrico público e recursos hídricos particulares, que é bastante vincado na Lei da Água e sua legislação complementar, ao contrário do que sucedia no quadro legislativo que este veio revogar<sup>272</sup>. Sendo estes conceitos eminentemente jurídicos, não é pretensão analisar este tema nessa ótica, mas far-se-á uma análise meramente exemplificativa, de diferentes perspetivas da interpretação dos diplomas e os impactes na implementação.

Na Lei da Água, a dicotomia entre captações de água subterrânea que incidem no domínio público hídrico ou, pelo contrário nos recursos hídricos particulares, está relacionada, em termos genéricos, com a distinção entre a sua existência respetivamente em terrenos ou prédios públicos ou particulares, tendo por génese o disposto no artigo 1386º e seguintes do Código Civil. Apesar de em ambos os casos existir o dever de salvaguarda do ambiente as restrições serão maiores quando as captações se localizam em domínio público. De facto, de acordo com esta Lei, quando a água para consumo humano serve o abastecimento público, o utilizador do ambiente (UA) deverá estabelecer uma concessão (artigo 61º)<sup>273</sup> com o Estado.

No entanto, permanecem em Portugal Continental várias situações em que uma captação localizada em terrenos particulares é utilizada para abastecimento público, o que, aparentemente, não foi considerado pelo legislador. Nestes casos, a legislação remete para o licenciamento, TURH, na sua forma mais simples e com prazo de validade ilimitado, a autorização, destacando-se apenas uma salvaguarda, no artigo 17º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, que impede o seu diferimento tácito. Todavia, esta disposição pode não ser suficiente se o UA alegar que utiliza meios de extração com uma potência que não ultrapassa os 5 cv<sup>274</sup>, situação para a qual não é obrigatório, sequer, requerer uma autorização<sup>275</sup>. Restaria, nestas situações, o dever de cumprir o disposto no Decreto-Lei n.º 306/2007 e de apresentar uma proposta de delimitação do perímetro de proteção. Ora esta situação

<sup>272</sup> Em particular, os diplomas Decreto-Lei n.º 70/90, de 2 de março, Decreto-Lei n.º 45/94, de 22 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de fevereiro.

<sup>273</sup> Apesar de a Lei da Água apenas prever a figura da concessão para o fornecimento de água em sistemas públicos, o INAG, como autoridade competente em matéria de proteção dos recursos hídricos, convencionou que seriam sujeitas a licença as captações de água subterrânea em domínio público hídrico que servissem sistemas de abastecimento público para um número de habitantes inferior a 50 e que, para um número de habitantes superior, essa utilização seria sujeita a concessão. Conforme o Guia n.º 8 – Utilizações tituladas por licença ou concessão (RH PÚBLICOS) - Captação de águas subterrâneas (consumo humano, rega, indústria, lazer, outros), disponível em [http://www.inag.pt/sniturh\\_guias/DOCS/PUBLICO/8%20Guias\\_utiliz\\_CaptSUBTE\\_RHPublicos.pdf](http://www.inag.pt/sniturh_guias/DOCS/PUBLICO/8%20Guias_utiliz_CaptSUBTE_RHPublicos.pdf), [consultado em 08.2012].

<sup>274</sup> cv ou cavalo-vapor, uma unidade de medida de potência que, apesar de não pertencer ao Sistema Internacional de Unidades, é utilizado para classificar, em termos latos, a rapidez com a qual um trabalho, neste caso de extração de água, é realizado por um determinado equipamento. A unidade de potência do Sistema Internacional é o watt, a um joule por segundo.

<sup>275</sup> Conjugando o artigo 16º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, com o Despacho n.º 14872/2009, de 2 de julho, tema amplamente desenvolvido no estudo de caso C.

não seria, por certo, a desejada pelo legislador considerando que, apesar de a captação estar localizada em terrenos privados, o seu uso público deve ser devidamente salvaguardado exatamente com as mesmas condições e restrições aplicadas às captações de água subterrânea para fins de abastecimento público localizadas em domínio público hídrico. Esta problemática levou à publicação, no sítio na internet do INAG, de esclarecimento sobre a obrigatoriedade de obter um TURH<sup>276</sup>.

Se a imposição da obrigatoriedade de ter o TURH, na forma de autorização, e de lhe associar determinadas condições poderá, eventualmente, ser ultrapassada pelo poder discricionário das ARH, ao decidir, por meios legalmente vinculativos, as situações em que deverá existir uma autorização e seu conteúdo, para salvaguarda do interesse público. Já o valor a cobrar de Taxa de Recursos Hídricos (TRH) será uma matéria mais difícil de transpor, face à letra da legislação. A TRH é um instrumento implementado com a Lei da Água, que visa compensar o benefício que resulta da utilização privativa do domínio público hídrico, o custo ambiental inerente às atividades suscetíveis de causar um impacto significativo nos recursos hídricos, bem como os custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da quantidade e qualidade das águas.

A TRH tem como base tributável cinco componentes e é calculada pela fórmula: A + E + I + O + U. As componentes são: A - utilização de águas do domínio público hídrico do Estado, E - descarga de efluentes, I - extração de inertes do domínio público hídrico do Estado, O - ocupação do domínio público hídrico do Estado, U - utilização de águas sujeitas a planeamento e gestão públicos. Da aplicação da regulamentação da TRH, nomeadamente do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho, verifica-se que em recursos hídricos particulares apenas se aplica a componente U e só quando a utilização for suscetível de causar impacto significativo. Exclui-se, assim, as restantes componentes, de A a O, diminuindo, em muito, o valor da fatura. A eventual distorção do princípio da igualdade torna-se evidente, devido à equivalente distorção de critérios aplicados às entidades gestoras de sistemas públicos, aplicando, em situações similares, uma taxa diferente.

Esta questão toma proporções mais graves se for considerado que existem (num número que não foi possível contabilizar), captações de água subterrânea localizadas em terrenos dos municípios ou das freguesias, incluindo-se também alguns baldios, como se passa a explicar. Na Lei da Água, os

---

<sup>276</sup> “Questão: Mesmo quando a captação de águas particulares se destina ao abastecimento público é titulada por autorização? Resposta: Sim. De acordo com o artigo 62º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, a captação de águas particulares é titulada por autorização prévia, sem estabelecer diferenciação quanto ao facto de tal se destinar, ou não, ao abastecimento público. De acordo com o número 2, do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, um sistema de abastecimento público produz água para consumo humano, de acordo com os requisitos definidos no Decreto-Lei n.º 306/2007, de 27 de Agosto, sob a responsabilidade de uma entidade distribuidora, seja autarquia, entidade concessionária, empresarial ou qualquer outra que esteja investida na responsabilidade pela actividade.” Extraído de Guia n.º 3 – Utilizações tituladas por autorização ou comunicação (RH particulares) - Pesquisa e captação de águas subterrâneas (consumo humano, rega, indústria, lazer, outros), disponível em [http://www.inag.pt/sniturh\\_guias/DOCS/PUBLICO/3%20Guias\\_utiliz\\_Pesq\\_Cap\\_SUBTE\\_RHPart.pdf](http://www.inag.pt/sniturh_guias/DOCS/PUBLICO/3%20Guias_utiliz_Pesq_Cap_SUBTE_RHPart.pdf), [consultado em 08.2012].

recursos hídricos dividem-se em públicos e particulares. Na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos (Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro), dividem-se em dominiais e patrimoniais. Nas sessões de trabalho relatou-se que vários municípios e freguesias têm vindo a invocar que os terrenos ou prédios municipais são recursos patrimoniais, e, como tal, do domínio particular e não público. Para esta interpretação jurídica concorre o facto de a Lei n.º 54/2005, no seu artigo 1º, classificar, em função da titularidade, os recursos hídricos como “(...) recursos dominiais, ou pertencentes ao domínio público e como recursos patrimoniais, pertencentes a entidades públicas ou particulares”<sup>277</sup>. Considerando-se, ou não, existir aqui matéria para litígio, o facto é que foi relatado que esta interpretação foi apresentada como um motivo para não terem sido entregues, por alguns municípios e freguesias, os devidos pedidos de licenciamento.

Este conflito conduziu, à data, que o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional solicitasse um parecer externo, em particular sobre se todas as captações de água subterrâneas para abastecimento público que integrem o domínio público – quer do Estado quer municipal – deverão ser tituladas por uma concessão, conforme decorre do artigo 61º da Lei da Água. O parecer, dado em resposta afirmativa, datado de março de 2009 (e do qual foi dado conhecimento às cinco ARH e ao INAG, mas não à IGAOT), não parece claro nos seus argumentos, o que coloca em causa as suas conclusões. Destaca-se um excerto em que se introduzem os termos “património do município”, “domínio público municipal” e “águas públicas municipais”: “(...) face à técnica utilizada pela Lei da Titularidade, as águas municipais são sempre, por definição, águas do domínio público municipal, e nunca águas patrimoniais do município. De facto, a dominialidade municipal advém de as águas se situarem em terreno público municipal, seja ele ou não domínio público municipal. As águas que se situem em terreno que seja património do município adquirem, por esse facto, o estatuto de dominialidade passando a ser águas públicas ainda que municipais.”

Respondendo, ainda, à questão sobre se haverá lugar à emissão de título de utilização a favor do município, por concessão através da ARH respetiva, se a entidade que captar a água for o próprio município a quem pertença a titularidade de tais águas (quer seja diretamente ou por gestão delegada, por exemplo, por empresa municipal), obtém-se resposta que se considera similarmente inconclusiva, por utilizar nos seus argumentos os conceitos de “Estado”, “município” e “ente público” ou “ente privado

---

<sup>277</sup> Constatou-se, por consulta ao sítio da internet da Direção Geral do Ordenamento do Território, DGOTDU, a existência de um documento oficial de 2008 que replica o texto do Decreto-Lei n.º 54/2005: “Conforme a respetiva titularidade, os recursos hídricos abrangem (artigo 1º, n.º 2 e artigo 2º, n.º 2 e artigo 18º da Lei n.º 54/2005): Os recursos dominiais – pertencem ao domínio Público do Estado, das Regiões Autónomas, dos Municípios ou das Freguesias e constituem o domínio público hídrico; Os recursos patrimoniais – pertencem a entidades públicas ou particulares. De um modo geral consideram-se dominiais ou pertencentes ao domínio público hídrico, os leitos e as margens das águas do mar e das águas navegáveis ou fluviáveis (artigo 120º da Lei n.º 54/2005 e artigo 84º da Constituição da República Portuguesa). O domínio público hídrico subdivide-se em domínio público marítimo, domínio público fluvial e lacustre e domínio público das restantes águas. O domínio público das restantes águas compreende o artigo 7º da Lei n.º 54/2005 e inclui as águas nascidas e águas subterrâneas existentes em terrenos ou prédios públicos”.

diverso do município”, sem esclarecer as razões para essa diferenciação. O parecer<sup>278</sup> define que quando seja o próprio município, através dos seus órgãos e serviços, a proceder a essa utilização (note-se que já não será assim se a utilização couber a empresa municipal ou qualquer ente público ou privado diverso do município), não haverá lugar à existência de um título de utilização, sem prejuízo de terem de ser cumpridas todas as normas legais e regulamentares, justificando com o facto de esta não ser uma utilização privativa da água em domínio público, a única sujeita a título, seja ela licença ou concessão<sup>279</sup>.

O parecer considera que se podem estabelecer condições de utilização dos recursos hídricos sem exigir um TURH. Mas não se pode concordar com essa conclusão. Não será essa a razão do licenciamento? Esta ideia seria também a defendida pelo legislador, uma vez que a Lei da Água, nomeadamente, na conjugação do artigo 56º com o artigo 77º (referentes, respetivamente, ao princípio da necessidade de título de utilização e à aplicação da TRH), clarifica que o pagamento desta taxa deverá ser exigido àqueles que causem impactes significativos nos recursos hídricos e, como tal, deverão ser titulares de um TURH<sup>280</sup>.

Contudo, realça-se no parecer a pertinência das questões levantadas referentes à TRH. Relembre-se que a legislação define que as componentes A e O correspondem, respetivamente, à utilização privativa de águas e ocupação do domínio público hídrico do Estado (e que a Lei n.º 54/2005 faz uma distinção entre Estado, município e entidade pública). O parecer dispõe que “(...) caberá à ARH outorgar a concessão para captação de águas destinadas ao consumo humano. Tal não converte porém as águas públicas em causa, de águas municipais em águas do Estado. (...) Sendo as águas

---

<sup>278</sup> “O excerto referido: “No que respeita à questão do título de utilização das águas municipais quando seja o próprio município, através dos seus órgãos e serviços, a proceder a essa utilização, não nos parece que a Lei da Água imponha a existência de um título de utilização. (...) A verdade é que sendo o utilizador da água municipal o próprio ente público que é titular das águas não seria possível atribuir a tal utilização a natureza de utilização privativa. Ora de acordo com o artigo 59º n.º 2 da Lei da Água só a utilização privativa da água está sujeita a título (...) Está no entanto obviamente sujeita às normas legais e regulamentares que regulam a utilização desse recurso.(...) Se o município criar uma empresa municipal ou um serviço personalizado para explorar ou utilizar as águas municipais, já estaremos perante uma diferenciação entre a entidade titular das águas e a entidade utilizadora, caso em que haverá utilização privativa e é exigível a emissão do título de utilização. O mesmo acontecerá a nosso ver se a utilização couber a um qualquer outro ente público ou privado diverso do município (...) por exemplo (...) por uma associação de municípios ou um sistema multimunicipal, ainda que o município titular das águas utilizadas participe na entidade utilizadora.”

<sup>279</sup> Remetendo para o art.º 59º, n.º 2 da Lei da Água, que dispõe que “O direito de utilização privativa de domínio público só pode ser atribuído por licença ou por concessão qualquer que seja a natureza e a forma jurídica do seu titular, não podendo ser adquirido por usucapião ou por qualquer outro título” No n.º 1, é definido o que se entende por uso privativo: “Considera-se utilização privativa dos recursos hídricos do domínio público aquela em que alguém obtiver para si a reserva de um maior aproveitamento desses recursos do que a generalidade dos utentes ou aquela que implicar alteração no estado dos mesmos recursos ou colocar esse estado em perigo.”

<sup>280</sup> Conclusão retirada pela conjugação do art.º 56:” ao abrigo do princípio da precaução e da prevenção, as actividades que tenham um impacte significativo no estado das águas só podem ser desenvolvidas desde que ao abrigo de título de utilização (...)” e art.º 77º, ponto 1, alínea a): “1—O regime económico e financeiro promove a utilização sustentável dos recursos hídricos, designadamente mediante: (...) A internalização dos custos decorrentes de actividades susceptíveis de causar um impacte negativo no estado de qualidade e de quantidade de água e, em especial, através da aplicação do princípio do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.” O próprio Decreto-Lei n.º 97/98, de 11 de junho, dispõe que, art.º 3º, n.º2:” A taxa de recursos hídricos visa compensar o benefício que resulta da utilização privativa do domínio público hídrico, o custo ambiental inerente às actividades susceptíveis de causar um impacte significativo nos recursos hídricos, bem como os custos administrativos inerentes ao planeamento, gestão, fiscalização e garantia da quantidade e qualidade das águas.” Sublinhe-se que, no entanto, se utilizam dois termos diferentes: “significativo” e “negativo”.

municipais, não é devida a componente “A” da taxa de recursos hídricos, podendo o município criar uma taxa municipal, tendo por fundamento a utilização das águas municipais. O mesmo se diga da componente “O” quando o terreno que é ocupado pertence também ao município (...).

Em 2009, foi constituído um grupo de trabalho, que integrou as cinco ARH e a ERSAR, para preparar as minutas dos contratos de concessão relativos à utilização dos recursos hídricos para captação de águas subterrâneas de domínio público do Estado para abastecimento público. O grupo de trabalho concluiu que qualquer captação de águas para abastecimento público que integre o domínio municipal deverá ser titulada por uma concessão, a ser atribuída pela respetiva ARH, sendo o concedente o município, exceto nos casos em que não constitua uma utilização privativa de recursos hídricos, como seja quando a utilização da água pública municipal for efetuada diretamente pelo próprio município. Considerou-se, ainda, que haveria sempre lugar a TURH no caso de se tratar de recursos hídricos particulares, pois “(...) a lei não restringe ao domínio público hídrico a possibilidade de captação de água para abastecimento público; assim sendo resulta que a captação de águas subterrâneas particulares para abastecimento público não carece de contrato de concessão, mas antes de autorização prévia.”

Apesar de a Lei n.º 54/2005 ter sido publicada com cerca de um mês de avanço à publicação da Lei da Água, e entrado em vigor na mesma data, presume-se que, com o intuito de esclarecer a dicotomia entre o público e o particular na titularidade dos recursos hídricos, provocou, na situação relatada, precisamente o efeito contrário. Julga-se que na génese deste problema estará a utilização de uma semântica, sem correspondência, dos conceitos de domínio público hídrico e recursos hídricos particulares na Lei da Água com os conceitos de recursos dominiais e patrimoniais na Lei da Titularidade dos Recursos Hídricos. Nestas circunstâncias, presume-se que o poder discricionário da Administração Pública (AP) não está devidamente suportado pelas normas vigentes, tornando-se necessária uma intervenção célere e eficaz do Governo para sanar os conflitos, o que não havia ocorrido.

Julga-se que ficam igualmente patentes os problemas que poderão advir de, nos fóruns de discussão para apoio da implementação, não se identificar e envolver todas as entidades da AP com competências nas matérias (sobreposição e interface). Senão observe-se: e se a IGAOT efetuasse uma ação inspeção a um município, com o intuito de aferir se tinha solicitado, nos prazos definidos, o devido TURH e se estava a proceder ao pagamento da TRH? Teria levantado um auto de notícia? E, em caso afirmativo, que factos e que argumentos de direito seriam invocados, face ao seu desconhecimento do litígio descrito e dos pareceres externo e interno?



## 2.6 A CONEXÃO ENTRE A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO EM SISTEMAS PARTICULARES E A REGULAÇÃO AMBIENTAL

O presente estudo não abrangeu as entidades gestoras de sistemas particulares, motivo pelo que se desconhece a implementação do Decreto-Lei n.º 306/2007 a este nível<sup>281</sup>, tendo sido elaboradas apenas umas notas sobre esta temática, com base em algumas questões gerais colocadas à ERSAR e às cinco ARH nas sessões de trabalho.

A ERSAR tem vindo a atuar em conjunto com a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e as autoridades de saúde (AS), ao receber informação, por parte de algumas entidades gestoras de sistemas públicos, sobre a existência de entidades gestoras de sistemas privados que operam ilegalmente, ou seja, que utilizam água para consumo humano proveniente de captações mas que têm acesso a rede de abastecimento público de água, não se encontrando ligadas a essa rede<sup>282</sup>, ou que estando ligadas apresentam baixos consumos de água<sup>283</sup> (universo). Ora estas entidades gestoras não poderão, por princípio, ser detentoras de um Título de Utilização de Recursos Hídricos (TURH) que lhes permita a utilização da água para consumo humano, conforme o artigo 42º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, que dispõe no seu n.º 3 que “Um sistema de abastecimento particular produz água para consumo humano sob responsabilidade de uma entidade particular, só podendo funcionar na condição de impossibilidade de acesso ao abastecimento público, ficando sujeito aos requisitos legais para este tipo de utilização (...)”<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup> Questionou-se a ERSAR sobre este tema, apurando-se que não detinha conhecimento integral da atuação da ASAE, apesar da comunicação dessa informação à ERSAR se encontrar prevista no ponto 3 do artigo 29º do Decreto-Lei n.º 306/2007, em particular a) o número de ações de fiscalização realizadas; b) a estimativa de população servida e volume anual; c) o número de processos de contra ordenação instruídos; d) as principais infrações detetadas.

<sup>282</sup> Deve aqui ser ponderado que o incumprimento da obrigação de ligação constitui, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 72º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto, uma contraordenação punível com coima pela entidade titular do serviço, e aplicada sobre os proprietários de edifícios abrangidos por sistemas públicos ou dos utilizadores dos serviços: “Todos os edifícios com acesso ao serviço de abastecimento público de água ou de saneamento de águas residuais, ou seja, localizados a uma distância igual ou inferior a 20 metros das respetivas redes públicas, devem dispor de sistemas prediais de distribuição de água e de drenagem de águas residuais devidamente licenciados e estar ligados aos respetivos sistemas públicos.”. É ainda importante constar a aplicação do regime jurídico da urbanização e da edificação (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março), que prevê que, em determinadas circunstâncias, a inexistência ou incapacidade das infraestruturas de abastecimento de água e de saneamento de água residuais pode ser motivo para o indeferimento de operações urbanísticas, ou seja, os critérios aqui considerados serão igualmente da maior relevância.

<sup>283</sup> Neste item refira-se que a ERSAR, como autoridade competente, encontra-se a analisar procedimentos para que as entidades gestoras de sistemas públicos detetem e notifiquem junto da Administração Pública estas situações. Destaca-se, no entanto, que as ARH terão de ter acesso a mapas onde possam localizar as zonas que não são servidas por rede de abastecimento público, e, como tal, os únicos locais onde as entidades gestoras de sistemas particulares de abastecimento de água podem operar e ser detentoras de TURH.

<sup>284</sup> Sobre este ponto destaca-se a informação constante no Guia Técnico 20 da ERSAR, 2012, 28: “Constituíam entendimento das Administrações de Região Hidrográfica (ARH) que, nas situações de captações existentes em que passa a estar disponível o acesso à rede pública, estas entidades podiam proceder à revisão ou revogação do título tendo em conta que se alteraram as circunstâncias existentes à data da sua emissão (artigos 28.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007). Porém, as ARH reconheciam que este procedimento não teve aplicação generalizada na medida em que os esforços estiveram concentrados na regularização das situações não tituladas e nos pedidos de novas utilizações. Por outro lado, segundo as ARH, os títulos de utilização do domínio hídrico emitidos passaram a incluir nas condições específicas uma cláusula que refere a obrigatoriedade do titular efetuar a ligação à rede pública de abastecimento assim que esta esteja disponível no local.”

Uma questão relevante de implementação prende-se com o facto de, face às circunstâncias atuais, pormenorizadas no estudo de caso C, muitas captações de água subterrânea utilizadas para consumo humano, executadas e que entraram em funcionamento antes de 1 de junho de 2007 e que possuem potência dos meios de extração iguais ou inferiores a 5 cv, poderão não estar sujeitas a licenciamento. E, por este motivo, não estão obrigadas, por via do TURH, a analisar todos os parâmetros relevantes que garantam a qualidade da água para consumo humano e que sublinhe as obrigações legais nesta matéria. Nestas circunstâncias, corre-se, ainda, o risco de estas captações não estarem referenciadas pelas ARH, pela ASAE e AS, as entidades responsáveis pela fiscalização e vigilância sanitária. Relevante-se que neste grupo de UA, convocados ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 306/2007, porque facultam água para consumo humano, poderão estar entidades gestoras de sistemas particulares associadas a atividades de hotelaria, restauração, indústrias agroalimentares e estabelecimentos industriais<sup>285</sup>, entre outros, ou seja, poderão ser afetadas milhares de pessoas pela eventual falta de garantia de cumprimento da legislação e em consequência de falhas na qualidade dessa água<sup>286</sup>.

Todavia, mesmo considerando as utilizações licenciadas para extração de recursos hídricos para consumo humano, a ASAE, aliás tal como a ERSAR, desconhece-as, uma vez que não acede às bases de dados das ARH<sup>287</sup>. Presume-se que não dispõe, igualmente, de informação sobre a possibilidade, ou não, de ligação a rede de abastecimento público de água e, em caso de ligação, aos consumos efetivos dos utentes, o que torna a sua missão impossível.

Os dados mais recentes, de 2011, indicam que a rede de abastecimento público de água (sistemas públicos) serve, pelo menos, 94% do total da população portuguesa<sup>288</sup>, pelo que os restantes 6% seriam os potenciais utilizadores “legais” de sistemas particulares. Desconhece-se a situação real, mas será provável, especialmente em tempos de crise económica, que alguns utilizadores do ambiente optem por utilizar água de captações subterrâneas para consumo humano, mesmo possuindo uma ligação à rede de abastecimento público, esperando diminuir o valor pago por este serviço.

---

<sup>285</sup> A definição de água para consumo humano consta no art.º 2º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 306/2007: “Toda a água no seu estado original, ou após tratamento, destinada a ser bebida, a cozinhar, à preparação de alimentos, à higiene pessoal ou a outros fins domésticos, independentemente da sua origem e de ser fornecida a partir de uma rede de distribuição, de um camião ou navio-cisterna, em garrafas ou outros recipientes, com ou sem fins comerciais; ii) Toda a água utilizada numa empresa da indústria alimentar para fabrico, transformação, conservação ou comercialização de produtos ou substâncias destinados ao consumo humano, assim como a utilizada na limpeza de superfícies, objectos e materiais que podem estar em contacto com os alimentos, excepto quando a utilização dessa água não afecta a salubridade do género alimentício na sua forma acabada.”

<sup>286</sup> Conforme ERSAR, 2012, 29: “Ainda que não haja um controlo prévio da utilização destas captações com menos de 5 cv (estão dispensadas do processo de licenciamento), considera-se que a regra de impossibilidade de funcionamento de sistemas particulares de abastecimento de água para consumo humano sempre que esteja disponível um sistema público, afirmada no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, também se lhes aplica, na medida em que a mesma se justifica não apenas por uma racionalização da utilização dos recursos hídricos mas também por constituir uma garantia acrescida do controlo da qualidade da água consumida e, por conseguinte, da proteção da saúde humana”.

<sup>287</sup> Apesar de o ponto 6, do art.º 29º do Decreto-Lei n.º 306/2007 prever essa comunicação.

<sup>288</sup> INAG, 2010, Relatório do Estado do Abastecimento de Água e da Drenagem e Tratamento de Águas Residuais, INSAAR 2010

A IGAOT poderia ser um parceiro importante da ASAE, AS e ARH no apoio à fiscalização dos milhares de utilizadores de sistemas particulares de abastecimento de água para consumo humano, em particular no sector industrial, agroalimentar, operadores de gestão de resíduos e todos os UA inspecionados, assumindo uma função mais ativa no apuramento das origens da água utilizada para consumo humano, incluindo-se aqui a água utilizada de forma direta para beber e preparar refeições, mas também a água para consumo humano utilizada nos sanitários/balneários nas instalações inspecionadas<sup>289</sup>.

Note-se, por último, outros intervenientes, as entidades coordenadoras de licenciamento (ECL). Pela análise das decisões administrativas de licenciamento da atividade principal, no âmbito do estudo de caso A, aferiu-se que, em alguns casos, esta decisão incluiu uma cláusula padrão que adverte para o cumprimento do Decreto-Lei n.º 306/2007, independentemente de existir, ou não, a possibilidade de ligação à rede pública: “A água de abastecimento deve obedecer às características físico-químicas e bacteriológicas das águas potáveis, pelo que são exigidas análises periódicas realizadas por laboratório idóneo. Os boletins relativos aos resultados dessas análises devem ser facultados às entidades fiscalizadoras, sempre que tal seja necessário. A abertura de poços e furos está sujeita a licenciamento prévio pela ARH, ao abrigo do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio.”<sup>290</sup> A concertação prévia com as ECL mostra-se, pois, relevante, assunto que será desenvolvido no estudo de caso C, sobre a captação de águas subterrâneas.

---

<sup>289</sup> Da análise dos relatórios de inspeção da IGAOT, no âmbito do estudo de caso C, aferiram-se três situações: i) os UA reportam que utilizam apenas água da rede mas na inspeção tal não se confirma, por exemplo, por análise das faturas emitidas pela entidade gestora do sistema público se existe na realidade esse consumo; ii) os UA reportam que utilizam água da rede mas na inspeção confirma-se, por exemplo, por análise das faturas emitidas pela entidade gestora do sistema público que, na realidade, não existe esse consumo; iii) os UA reportam que não possuem qualquer ligação a rede de água de abastecimento público. Na maioria destas situações não é apurado se estão a ser cumpridas as disposições aplicáveis constantes no Decreto-Lei n.º 306/2007 e, por norma, não é indicado existir um TURH que preveja a utilização da água extraída para consumo humano. Em algumas situações, os UA alegam que os seus trabalhadores têm acesso a água engarrafada mas permanece por explicar a origem da água utilizada nos sanitários e balneários e na preparação de refeições. Por exemplo, a análise da Licença Ambiental n.º 333/2009 e dos seus três aditamentos demonstra que a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) aceitou que o UA, apesar de poder fazer a ligação a rede de abastecimento público, não o tivesse feito e fornecesse água engarrafada aos trabalhadores.

<sup>290</sup> Pela análise das decisões administrativas emitidas no âmbito do REAI, verificou-se que, pelo menos uma das ECL, do Ministério da Economia, coloca estas condições, de forma padronizada, nos seus títulos de exploração. Apesar de deixar claro que a abertura de qualquer poço ou furo deve ser sujeita a TURH, poderia já adiantar a obrigatoriedade, ou não, de a entidade licenciada utilizar em exclusivo a água da rede pública para este fim, vinculando-a a esta condição.

## 2.7 SÍNTESE

Em conclusão, apresenta-se a figura 7-B, que representa a figura 1-B, que esquematiza a regulação da qualidade da água para consumo humano, ao qual se adicionou os requisitos da Lei da Água e respetiva regulamentação, em particular do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, ilustrando a associação real dos dois regimes legais que não foi considerada nem no texto dos diplomas nem na sua implementação.

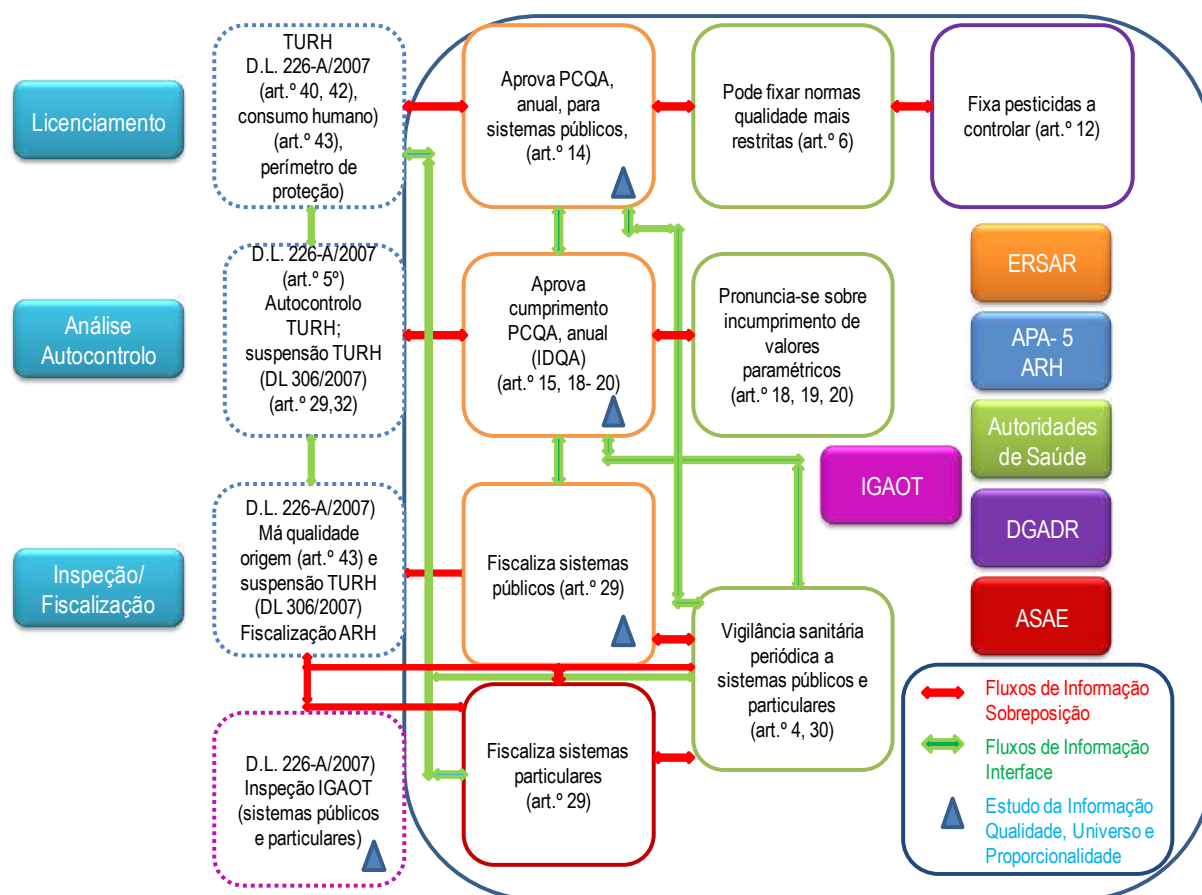


Figura 7-B: Esquematização do DL n.º 306/2007 (conforme Figura 1-B) e associação com L n.º 58/2005 e DL n.º 226-A/2007, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação)

Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR); Autoridades de Saúde (AS); Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR); Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE); Administração da Região Hidrográfica do Algarve, Alentejo, Tejo, Centro e Norte (5 ARH); Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT).

Fonte: Elaboração própria

Nos Quadros 7-B, 8-B e 9-B, referentes, respetivamente, ao licenciamento, à análise de autocontrolo e ao licenciamento, resumem-se os principais resultados. Os resultados da reflexão sobre a implementação conjunta da regulação da qualidade da água para consumo humano e da regulação ambiental foram igualmente sumariados no formato de conclusões e recomendações, patentes no Quadro 10-B.

Quadro 7-B: Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento, pela ERSAR

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	▲ <u>Facilitadores</u> : Integração das condições impostas pela DGS e pela DGADR no PCQA da ERSAR. <u>Obstáculos</u> : Não identificados. <u>Recomendações</u> : Não aplicável.
Interface	▲ <u>Facilitadores</u> : Uma única entidade da AP, ERSAR, com competências centrais no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção e gestão de reclamações; Orientações e procedimentos claros e visíveis, emitidos pela ERSAR. <u>Obstáculos</u> : As AS não acedem ao PCQA e a colaboração entre estas e a ERSAR é pontual. <u>Recomendações</u> : Colaboração sistemática da ERSAR e das AS e acesso destas ao PCQA.
Qualidade	▲ <u>Facilitadores</u> : Definição pormenorizada do autocontrolo expressa no PCQA- <i>online</i> , complementada com guias e recomendações técnicas; Acreditação dos laboratórios, certificação de técnicos de amostragem e definição cabal das condições de amostragem e ensaio que garantem a sua qualidade. <u>Obstáculos</u> : O PCQA e o DL 306/2007 não concretizam as informações a serem reportadas pelos UA para garantir que os incumprimentos dos valores paramétricos foram corrigidos; O PCQA não contempla informação sobre os sistemas de tratamento da água bruta (extraída diretamente dos recursos hídricos) para além das principais operações unitárias, em particular sobre o dimensionamento, características, operação e manutenção. <u>Recomendações</u> : Implementação de instrumento com força jurídica que especifique a informação a ser reportada pelos UA que garanta a correção os incumprimentos dos valores paramétricos; Integração no PCQA de informação mais detalhada sobre as características dos sistemas de tratamento de água bruta, sua operação e manutenção.
Universo	▲ <u>Facilitadores</u> : PCQA- <i>online</i> permite o controlo dos prazos de submissão do PCQA, a emissão de decisão administrativa em tempo útil em resposta a todos os UA que o submeteram, dentro e fora do prazo, mas também aos que não o submeteram. <u>Obstáculos</u> : Não identificados. <u>Recomendações</u> : Não aplicável.
Proporcionalidade	▼ <u>Facilitadores</u> : Aplicação proporcional que se repercute em diferentes periodicidades de recolha/determinação de amostras e seleção de parâmetros, consoante o número de habitantes servidos ou a quantidade de água abastecida e os resultados obtidos para cada parâmetro ou a seleção de parâmetros críticos. <u>Obstáculos</u> : Desconhecimento do estado qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos utilizados na produção de água para consumo humano e da quantidade e qualidade da água extraída e a sua relação com o respetivo sistema de tratamento de água bruta implementado; Conhecimento apenas parcial das medidas de eficiência no uso da água; Desconhecimento do desempenho ambiental das entidades gestoras. <u>Recomendações</u> : Conhecimento da ERSAR do estado qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos utilizados na produção de água para consumo humano e da quantidade e qualidade da água extraída pelas entidades gestoras de sistemas públicos e a sua relação com o respetivo sistema de tratamento da água bruta; Intervenção da ERSAR sobre determinadas entidades gestoras em função de critérios pré-definidos através da imposição de condições mais restritas no licenciamento, por exemplo, quando se verifique o mau estado qualitativo ou quantitativo da água bruta, um tratamento da água bruta que não é satisfatório ou ainda um uso pouco eficiente dos recursos hídricos; Promoção da eficiência no uso da água por via do PCQA e IDQA.

Notas:▲ Implementação neste indicador composto é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,75);▼ Implementação neste indicador composto não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,75); Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8-B: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise de autocontrolo, pela ERSAR

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	▼ <u>Facilitadores:</u> Análise do IDQA realizada apenas por uma entidade da AP, a ERSAR; Recomendação técnica sobre o tratamento dos incumprimentos dos valores paramétricos. <u>Obstáculos:</u> Desconhecimento da ERSAR e das AS sobre o resultado das respetivas ações na análise dos incumprimentos dos valores paramétricos. <u>Recomendações:</u> Definição de estratégia e troca de informação biunívoca, entre a ERSAR e as AS, no tratamento dado aos incumprimentos dos valores paramétricos.
Interface	▲ <u>Facilitadores:</u> Uma única entidade da AP, ERSAR, com competências centrais no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção e gestão de reclamações; Orientações e procedimentos claros e visíveis. <u>Obstáculos:</u> As AS não acedem ao IDQA e a colaboração entre estas e a ERSAR é pontual. <u>Recomendações:</u> Colaboração sistemática da ERSAR e das AS na análise de incumprimentos e fiscalização e acesso das AS ao IDQA.
Qualidade	▲ <u>Facilitadores:</u> A definição pomenorizada do autocontrolo expressa no PCQA- <i>online</i> é repercutida na funcionalidade de análise automática do IDQA; Acreditação dos laboratórios, certificação de técnicos de amostragem e definição das condições de amostragem e ensaio. <u>Obstáculos:</u> No módulo “incumprimentos” do PCQA- <i>online</i> verifica-se que os incumprimentos dos valores paramétricos são reportados, pelos UA, sem informações que garantam que estes foram corrigidos; As participações resultantes da verificação de incumprimentos legais na análise do IDQA apresentam lacunas na descrição completa dos factos que determinam a infração, na prova que o comportamento omitido é devido, nas circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação e nos documentos probatórios. <u>Recomendações:</u> Implementação de instrumento com força jurídica que especifique a informação a ser reportada pelos UA para corrigir os incumprimentos de valores paramétricos; Definição de critérios na construção e sustentação de todas as peças dos processos de contraordenação.
Universo	▲ <u>Facilitadores:</u> PCQA- <i>online</i> permite o controlo dos prazos de submissão do IDQA, a emissão de decisão administrativa em tempo útil em resposta a todos os UA que o submeteram, dentro e fora do prazo, mas também aos que não o submeteram. <u>Obstáculos:</u> Não é, em muitos casos, emitida uma decisão administrativa, em tempo útil, sobre a análise dos incumprimentos de valores paramétricos reportados pelos UA. <u>Recomendações:</u> Implementação de instrumento com força jurídica que especifique a informação a ser reportada pelos UA que garanta a correção dos incumprimentos dos valores paramétricos.

Notas:▲ Implementação neste indicador compósito é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,75);▼ Implementação neste indicador compósito não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,75);

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 9-B: Resumo dos principais resultados obtidos para a fiscalização/inspeção, pela ERSAR

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <u>Facilitadores</u>: Reuniões pontuais entre a ERSAR e as AS no âmbito da fiscalização.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Desconhecimento da ERSAR e das AS sobre o planeamento e resultado das respetivas ações de fiscalização/vigilância sanitária e falta de coordenação.</p> <p><u>Recomendações</u>: Definição de estratégia e troca de informação biunívoca na fiscalização/vigilância sanitária, entre a ERSAR as AS.</p>
Interface	<p>▲ <u>Facilitadores</u>: Uma única entidade da AP, ERSAR, com competências centrais no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção e gestão de reclamações; Orientações e procedimentos claros e visíveis, emitidos pela ERSAR.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Não identificados.</p> <p><u>Recomendações</u>: Não aplicável.</p>
Qualidade	<p>▲ <u>Facilitadores</u>: Análise em tempo útil do PCQA e IDQA submetidos anualmente, conhecidos em fase prévia a uma ação de fiscalização; Acreditação dos laboratórios e a certificação de técnicos de amostragem; Definição das condições de amostragem e ensaio; Análise dos incumprimentos de valores paramétricos na fiscalização.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Fiscalização não inclui, frequentemente, a visita a uma amostra significativa dos pontos de captação, fontanários de origem única de água e respetivos sistemas de tratamento de água bruta; Autos de notícia apresentam lacunas na descrição completa dos factos que determinam a infração, na prova que o comportamento omitido é devido, nas circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação e nos documentos probatórios.</p> <p><u>Recomendações</u>: Definição de critérios a observar na realização de ações de fiscalização, em particular na visita a uma amostra significativa dos pontos de captação, fontanários de origem única de água e respetivos sistemas de tratamento de água bruta; Definição de critérios na construção e sustentação de todas as peças dos processos de contraordenação.</p>
Universo	<p>▲ <u>Facilitadores</u>: Conhecimento de todas as entidades gestoras de sistemas públicos.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Processos de fiscalização, de 2010 e 2011, nos quais ocorreram espaços de tempo dilatados entre a realização da ação e a elaboração da correspondente decisão administrativa.</p> <p><u>Recomendações</u>: Emissão, em tempo útil, das decisões administrativas de fiscalização e da instrução dos processos de contraordenação, quando aplicável.</p>
Proporcionalidade	<p>▼ <u>Facilitadores</u>: Matriz de risco que orienta a seleção dos alvos de fiscalização, aplicada em 2011, com 3 níveis de atuação, consoante: % de cumprimento de valores paramétricos, tratamento desses incumprimentos, problemas contratuais, data da última fiscalização, reclamações e dimensão.</p> <p><u>Obstáculos</u>: Desconhecimento do estado qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos utilizados na produção de água para consumo humano e da quantidade e qualidade da água extraída e a sua relação com o respetivo sistema de tratamento de água bruta implementado; Conhecimento apenas parcial das medidas de eficiência no uso da água; Desconhecimento do desempenho ambiental das entidades gestoras.</p> <p><u>Recomendações</u>: Conhecimento da ERSAR do estado qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos utilizados na produção de água para consumo humano e da quantidade e qualidade da água extraída pelas entidades gestoras de sistemas públicos e a sua relação com o respetivo sistema de tratamento da água bruta; Intervenção da ERSAR sobre determinadas entidades gestoras em função de critérios pré-definidos através da imposição de condições mais restritas no licenciamento, por exemplo, quando se verifique o mau estado qualitativo ou quantitativo da água bruta, um tratamento da água bruta que não é satisfatório ou ainda um uso pouco eficiente dos recursos hídricos; Supervisão do sistema de recolha de amostras e sua determinação através de controlo aleatório ou por critérios pré-definidos; Definição de critérios na aplicação de medidas corretivas e na graduação da punição de incumprimentos legais no âmbito de processo de contraordenação.</p>

Notas:▲ Implementação neste indicador composto é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,75);▼ Implementação neste indicador composto não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,75); Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10-B: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise da Lei da Água e sua relação com o DL n.º 306/2007

Categoria/indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição/Interface	<p><u>Facilitadores:</u> Plataformas informáticas da ERSAR e das ARH e INSAAR.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Aprovação do PCQA sem atender à existência dos TURH e desconhecendo a qualidade da água extraída; Aprovação da laboração da atividade principal dos UA pela ECL, e dos TURH pelas ARH, sem conhecer informação atualizada sobre acesso ao abastecimento público; Aprovação do IDQA, pela ERSAR, sem atender à existência do autocontrolo no âmbito do TURH e parecer da ARH; ARH recebe e analisa autocontrolo sem atender aos dados reportados no IDQA; As ARH não dão conhecimento dos TURH, análise de autocontrolo e ações de fiscalização das ARH a entidades gestoras de sistemas públicos e particulares à ERSAR, às AS, à IGAOT e à ASAE (de sistemas particulares) e, por outro lado, a ERSAR, as AS, a IGAOT e a ASAE não lhe dão igualmente conhecimento das suas fiscalizações/inspeções/vigilância sanitária e respetivos resultados.</p> <p><u>Recomendações:</u> Conexão entre os regimes legais da regulação da qualidade da água para consumo humano, a regulação ambiental e a regulação da atividade principal dos UA, com a colaboração sistemática entre a ERSAR, as cinco ARH, as entidades gestoras de sistemas públicos e as ECL, que maximize a proteção do ambiente e da qualidade da água para consumo humano e minimize o uso recursos humanos e materiais destas entidades; Condicionar o PCQA à obtenção dos TURH que autorizem as captações de água para consumo humano, eliminando a duplicação de obrigações de licenciamento e reporte de autocontrolo no IDQA e TURH; Condicionar a decisão administrativa de licenciamento da atividade principal dos UA à ligação e utilização em exclusivo do serviço de abastecimento público, na água para consumo humano, sempre que possível; Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão por parte das entidades da AP, designadamente o SNIRH, o sistema que venha a substituir o SNITURH, o INSAAR e os PGBH e dos instrumentos de planeamento utilizados pelas entidades gestoras de sistemas públicos; Orientações claras, visíveis e vinculativas sobre a obrigatoriedade das entidades gestoras de sistemas particulares procederem a ligação a sistema de abastecimento público de água quando tal passa a ser possível; Obrigatoriedade de obtenção de TURH para todas as captações localizadas em recursos hídricos particulares utilizadas para consumo humano; Entidades gestoras de sistemas públicos deverão obedecer aos mesmos critérios no pagamento da TRH, independentemente da localização das suas captações.</p>
Proporcionalidade	<p><u>Facilitadores:</u> Rede de monitorização dos recursos hídricos, resultados do autocontrolo dos UA, PGBH e SNIRH.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Desconhecimento do estado qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos que são utilizados na produção de água para consumo humano e a quantidade e qualidade de água extraída e a sua relação com o respetivo sistema de tratamento de água bruta implementado; Conhecimento apenas parcial das medidas de eficiência no uso da água; Desconhecimento do desempenho ambiental das entidades gestoras de sistemas públicos e particulares.</p> <p><u>Recomendações:</u> Emissão de TURH, delimitação de perímetros de proteção e inventário das atividades aí exercidas, em tempo útil; Intervenção prioritária das ARH sobre determinadas entidades gestoras e atividades realizadas nos perímetros de proteção em função de critérios pré-definidos, através da imposição de condições mais restritas no licenciamento, por exemplo, quando se verifique o mau estado qualitativo ou quantitativo da água bruta, um tratamento da água bruta que não é satisfatório ou ainda um uso pouco eficiente dos recursos hídricos; Inserção no PCQA e no TURH de condições de licenciamento que favoreçam o princípio da prevenção e a boa qualidade e quantidade da água extraída; Desenvolvimento de guias, atualizados periodicamente, com o apoio das entidades gestoras de sistemas públicos, com informação sobre técnicas e tecnologias de uso eficiente da água, o seu custo-benefício e o estado de arte no sector.</p>

Fonte: Elaboração própria.



## Parte IV - Estudo de caso C: A Lei da Água na vertente da captação de águas subterrâneas para fins industriais

### CAPÍTULO 1- INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO C E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 1. OBJETIVOS E ÂMBITO

O objetivo do estudo de caso C consiste na identificação de fatores que dificultam ou facilitam o processo de implementação pela Administração Pública (AP), da designada Lei da Água, a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro<sup>291</sup>, e da respetiva regulamentação, em particular do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio<sup>292</sup>, na vertente da captação de águas subterrâneas para fins de atividade industrial, uma das utilizações de recursos hídricos prevista nesses diplomas. Analogamente aos restantes estudos de caso, não se pretende estudar a política pública da proteção dos recursos hídricos subterrâneos, mas a sua implementação por regulação, com recurso aos indicadores compósitos construídos para efeitos desta investigação, apresentados no capítulo 3 da Parte I.

Não houve a intenção de efetuar uma análise global da atuação dos organismos da Administração Pública (AP) como entidades competentes na implementação das políticas públicas de proteção da água, respetivamente, o Instituto da Água (INAG), ao nível nacional, e as Administrações de Região Hidrográfica (ARH), ao nível regional.

Não se incluiu a temática do ordenamento do território, condição prévia ao licenciamento, prevista nos diplomas legais que a enquadram e regulamentam e na própria Lei da Água, designadamente nos artigos 7º e 19º. De igual forma, não foram analisados os critérios de elaboração dos instrumentos regulatórios de ordenamento e planeamento, tais como os planos de gestão de bacias hidrográficas (PGBH) e dos correspondentes planos específicos de gestão das águas e programas de medidas, mas apenas a sua implementação. No entanto, à data das sessões de trabalho, ainda não haviam sido publicados em Diário da República<sup>293</sup> (o que deveria ter ocorrido até ao final de 2009)<sup>294</sup>, apesar de se

<sup>291</sup> Alterada pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

<sup>292</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 391-A/2007, de 21 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 93/2008, de 4 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro.

<sup>293</sup> De acordo com o n.º 5 do artigo 29º da Lei da Água, os PGBH “5—Os planos de gestão de bacia hidrográfica devem ser publicados no Diário da República e disponibilizados no sítio eletrónico da autoridade nacional da água”.

<sup>294</sup> Conforme “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC), COM(2012) 670 final, Brussels, 14.11.2012”, Portugal, Bélgica, Grécia e Espanha foram os países que não entregaram no prazo (22 de dezembro de 2009) a totalidade ou parte dos PGBH. Note-se que posteriormente os PGBH foram publicados no Diário da República, I Série, de 22 de março de 2013.

encontrarem disponíveis para consulta no sítio da internet da APA, após maio de 2012. A implementação do regime económico e financeiro (REF), previsto na Lei da Água, através da aplicação da taxa de recursos hídricos, foi analisada apenas na perspetiva do seu cruzamento com o licenciamento, o reporte e análise de autocontrolo e a fiscalização/inspeção.

A Parte IV, dedicada ao estudo de caso C, está organizada em dois capítulos. No primeiro capítulo apresentam-se, no ponto 1, os objetivos, o âmbito e os aspetos metodológicos específicos e, em 2, os resultados da implementação, com recurso a indicadores externos e aos indicadores compósitos construídos para efeitos desta investigação. No segundo capítulo analisam-se e discutem-se os resultados obtidos pelo uso dos indicadores compósitos, apontando-se algumas recomendações e uma síntese dos resultados deste estudo de caso. Nos anexos C, D, E, F, G e H estão compilados os resultados dos questionários e da recolha de decisões administrativas.

O trabalho de campo teve o seu enfoque nas cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH) - Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve, institutos públicos periféricos do Ministério do Ambiente<sup>295</sup> e da administração indireta do Estado, criadas pela Lei da Água, que iniciaram funções em outubro de 2008 e que, à data da realização da inquirição (ver 1.2), haviam sido extintas, sendo as suas atribuições integradas na Agência Portuguesa do Ambiente, I. P. (APA)<sup>296</sup>.

Incluiu-se, ainda, o Instituto da Água, I.P. (INAG), também integrado na APA, e a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, IGAOT, entidade entretanto sujeita a fusão na Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT). Para permitir uma distinção mais fácil das entidades, e pela matéria em estudo se centrar em data anterior a 2012, serão referidas, respetivamente, como ARH, INAG e IGAOT. Em matéria de atribuições e competências, as novas legislações orgânicas não trouxeram alteração significativas. Recorde-se que a legislação em matéria de proteção do domínio hídrico esteve atribuída, até 2008, às cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), a saber, do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), do Alentejo e do Algarve.

As CCDR e a APA detêm competências próprias em matéria do regime legal de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), considerado conexo à Lei da Água, de acordo com a metodologia definida no capítulo 3 da Parte I. O estudo abrangeu os serviços de fiscalização ambiental da Guarda Nacional Republicana (SEPNA) e da Polícia de Segurança Pública (BriPA) que, contudo, não foram incluídos no trabalho de campo, por restrições de tempo e recursos.

---

<sup>295</sup> À semelhança dos restantes estudos de caso, surge com esta designação ao longo do trabalho, apesar das suas diferentes denominações nos vários Governos Constitucionais Portugueses.

<sup>296</sup> A nova Autoridade da Água, a APA, através da publicação do Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho.

Apesar de os vários diplomas referentes aos licenciamentos das atividades principais exercidas pelos utilizadores do ambiente (UA) não serem conexos, relacionam-se de forma direta com a regulação dos recursos hídricos e seus usos. Por esta razão, colocaram-se questões de caráter geral, sobre esta matéria, às ARH (mas também à APA e às cinco CCDR, as entidades do Ministério do Ambiente que são coordenadoras de licenciamento (ECL) quando a atividade principal do UA é a operação de gestão de resíduos.

Analisaram-se, ainda, outros regimes de licenciamento, apesar de as respetivas entidades coordenadoras de licenciamento (ECL) e fiscalização (ECL-F) não serem abrangidas no trabalho de campo, em particular os municípios (CM), as cinco Direções Regionais de Economia (DRE), as cinco Direções Regionais da Agricultura e Pescas (DRAP), a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE). A ausência de inquirição a estas entidades, e também ao SEPNA e à BriPA, foi colmatada com a recolha de informação nas ARH, nas CCDR, na APA e na IGAOT e por análise das respetivas decisões administrativas e da própria legislação. O regime legal da prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP) também não foi considerado conexo, apesar de a sua relação com a Lei da Água ser evidente, pelo que este item foi incluído no questionário geral.

No quadro 1-C, faz-se um resumo das atribuições das várias entidades da Administração Pública (AP) consideradas relevantes e informa-se sobre a sua inclusão, ou não, no presente estudo.

Quadro 1-C: Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011

Entidade	Incluída	Atribuições em estudo
ARH Norte	Sim	É atribuição das ARH, pelo Decreto-Lei n.º 208/2007, de 29 de maio e Portaria n.º 394/2008, de 5 de junho: “Decidir sobre a emissão e emitir os títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalizar o cumprimento da sua aplicação”. Não se olvida ser igualmente sua atribuição “Elaborar e executar os planos de gestão de bacias hidrográficas e os planos específicos de gestão das águas e definir e aplicar os programas de medidas e; Realizar a análise das características da respectiva região hidrográfica e das incidências das actividades humanas sobre o estado das águas (...) e promover a requalificação dos recursos hídricos (...)”.
ARH Centro	Sim	
ARH Tejo	Sim	
ARH Alentejo	Sim	
ARH Algarve	Sim	
INAG	Sim	Pelo Decreto-Lei n.º 135/2007, de 27 de abril, é sua atribuição, “Exercer as funções de Autoridade Nacional da Água; d) Inventariar e manter o registo do domínio público hídrico e instituir e manter atualizados os sistemas de informação e de gestão de recursos hídricos, e promover a sua delimitação; e) Promover o uso eficiente da água e o ordenamento dos usos das águas.”
IGAOT	Sim	As atribuições relevantes da IGAOT, segundo o Decreto-Lei 276-B/2007, de 31 de julho, são: “Assegurar a realização de ações de inspeção com vista à verificação do cumprimento de normas legais e regulamentares em matérias de incidência ambiental, em estabelecimentos, locais ou atividades a elas sujeitos.”

Quadro 1-C (continuação): Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011

Entidade	Incluída	Atribuições em estudo
CCDR Algarve	Sim	Seguindo o Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de abril, regulamentado pela Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril, as atribuições em estudo das CCDR são: “Coordenar e gerir o processo de avaliação de impacte ambiental (AIA) e de pós-avaliação, nos casos em que seja atribuída à CCDR a função de autoridade de AIA e colaborar com a autoridade da AIA nos restantes casos”. Relativamente ao licenciamento “Participar no processo de licenciamento das actividades com repercussões ambientais nos termos da legislação aplicável, nomeadamente no licenciamento industrial e da exploração de massas minerais; Exercer as competências relativas ao licenciamento, controlo e monitorização de operações de recolha, triagem, armazenagem, valorização e eliminação de resíduos nos termos da legislação específica”.
CCDR Alentejo	Sim	
CCDR LVT	Sim	
CCDR Centro	Sim	
CCDR Norte	Sim	
APA	Sim	No Decreto-Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de abril, e na Portaria n.º 573-C/2007, de 30 de abril, relevam-se as seguintes atribuições: - AIA, “Assegurar, enquanto Autoridade Nacional (...) as funções de coordenação e de apoio técnico ao procedimento (...); pós-avaliação dos projectos (...)”. - PCIP: “Administrar o processo de licenciamento das instalações abrangidas pela legislação em vigor sobre prevenção e controlo integrados da poluição (instalações PCIP); Promover a definição de melhores técnicas disponíveis, numa perspectiva sectorial, e a elaboração dos correspondentes documentos técnicos de referência; (...) junto dos agentes económicos e do público interessado.” - Licenciamento de operações de gestão de resíduos: “Assegurar o licenciamento das operações de gestão de resíduos industriais (...); de incineração e co-incineração de resíduos perigosos e não perigosos (...) bem como ao acompanhamento da sua instalação e exploração”. Relevaram-se ainda as seguintes atribuições: - Metrologia, normalização e qualificação: “Organismo de tutela no âmbito nas actividades relativas ao conselho Sectorial da Qualidade para o Ambiente, designadamente o exercício da função de entidade gestora e da coordenação dos subsistemas de metrologia, normalização e qualificação”; “Promover a permanente actualização e a melhoria da qualidade das metodologias analíticas e apoiar e participar em actividades de normalização sobre técnicas e métodos analíticos no domínio do ambiente;(...)”; e - Políticas Públicas de Ambiente: “Assegurar a gestão da informação de referência do ambiente, no quadro do Sistema Nacional de Informação do Ambiente, incluindo a análise integrada dos resultados da monitorização da execução de políticas e medidas;(...) Desenvolver e propor indicadores para a avaliação das políticas de ambiente (...)”.
SEPNA	Sim	A Guarda Nacional Republicana (SEPNA) e a Polícia de Segurança Pública (BRIPA), no âmbito das atribuições patentes, respetivamente, na Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e na Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, “Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à protecção (...) do ambiente, bem como prevenir e investigar os respectivos ilícitos”.
PSP	Sim	
CM	Sim	Estas entidades foram incluídas por serem algumas das entidades coordenadoras de licenciamento (ECL) e fiscalizadoras (ECL-F) das actividades principais dos UA, ao abrigo de vários diplomas descritos no quadro 11-A, na Parte II, capítulo 2.
DRE	Sim	
DGEG	Sim	
DRAP	Sim	
ASAE	Sim	
Administrações Portuárias	Não	Não se incluíram as administrações portuárias, por não ter ocorrido, até à data da realização deste estudo, a publicação da portaria que irá regular a delegação de competências das ARH nestas entidades, na sua área de jurisdição, para efeitos de licenciamento e fiscalização da utilização dos recursos hídricos, conforme previsto no artigo 13º da Lei da Água.

Quadro 1-C (continuação): Atribuições em estudo das entidades da Administração Pública à data de 2010-2011

<b>Entidade</b>	<b>Incluída</b>	<b>Atribuições em estudo</b>
ICNB	Não	<p>Não foi incluído o Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I.P., o ICNB (que, com a formação do XIX Governo Constitucional, passou a Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.), embora a alínea b) do n.º 7, do artigo 9º da referida Lei da Água e o n.º 1 do artigo 13º do Decreto -Lei n.º 226 -A/2007, de 31 de maio, estabeleçam que as ARH podem delegar no ICNB as competências de licenciamento e fiscalização de utilização dos recursos hídricos sitos em áreas classificadas sob sua jurisdição. À data do estudo, esta prerrogativa era utilizada apenas em casos pontuais, que não incluíam a captação de águas subterrâneas.</p> <p>Por exemplo, pela ARH Algarve no licenciamento, autorização e fiscalização das atividades de salinicultura, piscicultura e moluscicultura e nas operações de dragagem de manutenção, quando incidentes, com exceção das que se localizem em mar aberto, mas também incluindo a fiscalização das demais utilizações dos recursos hídricos nos territórios integrados no Parque Natural da Ria Formosa (PNRF), no Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV) ou na Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António (RNSCM -VRSA Protocolo n.º 1/2009, de 8 de julho de 2009 (Diário da República, II Série), Protocolo de delegação de competências entre a Administração da Região Hidrográfica do Algarve, I. P., e o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P..</p>
Autarquias	Não	<p>Não se incluíram as autarquias, por não se verificar a existência de delegação de poderes de licenciamento ou fiscalização por parte das ARH, sem prejuízo da sua participação na “regularização” das captações de água subterrânea, que será referida neste estudo. Esta delegação de poderes está prevista no artigo 9º, n.º 7, alínea a) da Lei da Água.</p>

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 2-C apresenta os principais dados sobre o âmbito da Lei n.º 58/2005 e Decreto-Lei n.º 226-A/2007 e os requisitos em estudo. A figura 1-C corresponde à esquematização destes diplomas, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e subcategorias (fluxos de informação e informação), complementada por uma caixa de texto na qual se descrevem os principais requisitos legais.

## Quadro 2-C: Principais dados sobre o âmbito do caso de estudo

Diplomas em estudo	Lei (L) n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e sua regulamentação, em particular o Decreto-Lei (DL) n.º 226-A/2007, de 31 de maio.
Transposição Diretiva	Diretiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.
Objetivo	Estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas superficiais, designadamente as águas interiores, de transição e costeiras e das águas subterrâneas.
Diplomas conexos	Avaliação de Impacte Ambiental (AIA): DL n.º 69/2000, de 3 de abril e suas alterações.
Diplomas não conexos mas relacionados	- Licenciamento das atividades principais dos UA: DL n.º 209/2008 de 29 de outubro, (REAL); DL n.º 214/2008, de 10 de novembro, (REAP); DL n.º 178/2006, de 5 de setembro, (OGR); DL n.º 270/2001, de 6 de outubro, (pedreiras); DL n.º 88/90, de 16 de março, (minas); DL n.º 517/80, de 31 de outubro, (RLIE) e DL n.º 72/2006, de 23 de agosto, (produção de eletricidade) e DL n.º 48/2011, de 1 de abril, (Oficinas, lavandarias, restauração, etc.). - Prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP): DL n.º 173/2008, de 26 de agosto.
Utilizadores do ambiente (UA) em estudo	Utilizador de recursos hídricos, através da captação de águas subterrâneas para fins de atividade industrial. Foram incluídos todos os UA sujeitos a licenciamento, em exploração, num total que não foi possível determinar por não estar contabilizado pelas entidades da AP, mas que será da ordem dos milhares.
Entidades da Administração Pública (AP) incluídas no estudo e no trabalho de campo	5 ARH, 5 CCDR, APA, INAG e IGAOT.
Entidades da AP incluídas no estudo mas não no trabalho de campo	278 CM, 5 DRE, 5 DRAP, DGEG, ASAE, SEPNA e BriPA.
Requisitos da legislação em estudo, DL226A/2007 – Categoria Licenciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 22º, 28º, 29º e 40º (5 ARH): sobreposição com art.º 22º, 28º, 29º e 40º (5 ARH) e com art.º 37º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA) [e ainda art.º 9º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR)].</li> <li>• Fluxos de Informação, art.º 22º, 28º, 29º e 40º (5 ARH): interface com art.º 5º (5 ARH) e art.º 90º (5 ARH, IGAOT, SEPNA, BriPA).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 22º, 28º, 29º e 40º (5 ARH); art.º 37º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA) e ainda art.º 37º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA) [e ainda art.º 9º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR)].</li> </ul>
Requisitos da legislação em estudo, DL226A/2007 – Categoria Análise de Autocontrolo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 5º (5 ARH): sobreposição com art.º 5º (5 ARH) e com art.º 29º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA) (e ainda art.º 28º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR)).</li> <li>• Fluxos de Informação, art.º 5º (5 ARH): interface com art.º 22º, 28º, 29º e 40º (5 ARH) e com art.º 90º (5 ARH, IGAOT, SEPNA, BriPA).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade) art.º 5º (5 ARH); art.º 29º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA) [e ainda art.º 28º, PCIP (APA-DALA, APA-DOGR)].</li> </ul>
Requisitos da legislação em estudo, DL226A/2007 – Categoria Fiscalização/Inspeção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos de Informação, art.º 90º (5 ARH, IGAOT): sobreposição art.º 90º (5 ARH, IGAOT, SEPNA, BriPA) e com art.º 30º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA).</li> <li>• Fluxos de Informação, interface com art.º 22º, 28º, 29º e 40º (5 ARH) e com art.º 5º (5 ARH).</li> <li>• Informação (qualidade, universo e proporcionalidade): art.º 90º (5 ARH, IGAOT); art.º 30º, AIA (APA-GAIA, 5 CCDR-DSA).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

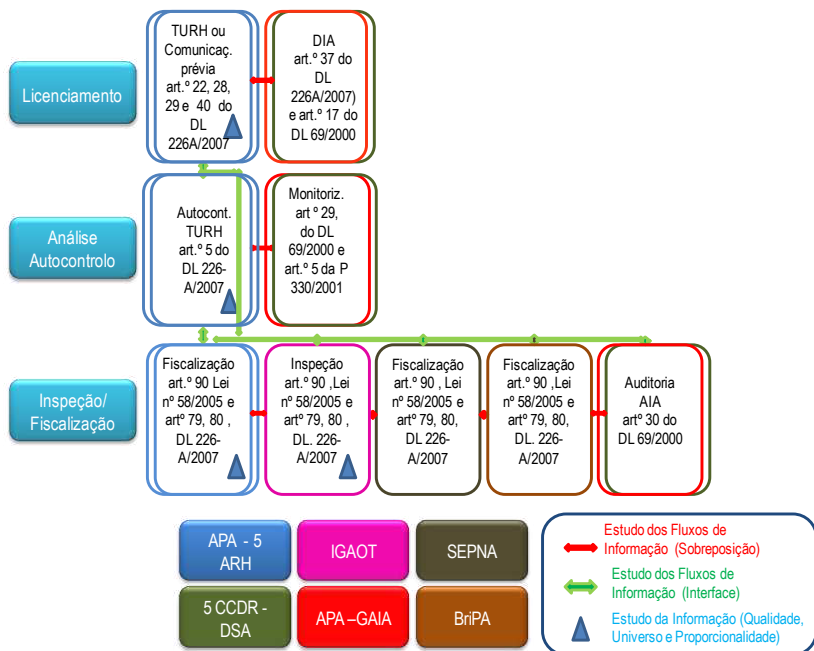


Figura 1-C: Esquematização da L n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e do DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) e subcategorias (fluxos de informação e informação).

- Agência Portuguesa do Ambiente (APA): Gabinete de Avaliação de Impacte Ambiental da APA (APA-GAIA);
- Administração da região Hidrográfica (ARH), do Algarve, Alentejo, Tejo, Centro e Norte (5 ARH)
- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo; (LVT), Centro e Norte (5 CCDR); Direção de Serviços de Ambiente das 5 CCDR (5 CCDR-DSA); Direção de Serviços de Fiscalização das 5 CCDR (5 CCDR-DSF);
- Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT);
- Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana (SEPNA); Brigada de Proteção do Ambiente da Polícia de Segurança Pública (BriPA)

Fonte: Elaboração própria

L n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e DL n.º 226-A/2007, de 31 de maio

A L n.º 58/2005 estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas superficiais e subterrâneas. De acordo com o art.º 56º, “Ao abrigo do princípio da precaução e da prevenção, as actividades que tenham um impacte significativo no estado das águas só podem ser desenvolvidas desde que ao abrigo de título de utilização (...)”. A captação de águas subterrâneas para fins de atividade industrial pode ser, ou não, sujeita a licenciamento. De acordo com o art.º 64º da Lei da Água, a decisão administrativa de licenciamento corresponde ao Título de Utilização de Recursos Hídricos (TURH) emitido pela respetiva ARH, como Autorização (quando a captação se localiza em terrenos ou prédios particulares e, adicionalmente, a potência dos meios de extração excede os 5 cv); ou, de acordo com o art.º 60º, como Licença (quando a captação se localize em domínio público, independentemente da potência dos meios de extração).

Seguindo o art.º 64º, n.º 3 e 4, sempre que a potência dos meios de extração não exceda os 5 cv, a captação de águas particulares carece de uma simples comunicação do utilizador à entidade competente, não sendo exigível o TURH, salvo se a referida captação vier a ser caracterizada pela autoridade competente para o licenciamento como tendo um impacte significativo no estado das águas. A publicação do Despacho n.º 14872/2009, de 2 de junho (II Série) veio ainda informar que as captações de recursos hídricos particulares, cuja potência dos meios de extração seja inferior ou igual a 5 cv e cuja data de início da utilização seja anterior à data de 1 de Junho de 2007, não carecem sequer dessa comunicação.

De acordo com o estabelecido no art.º 5º do DL n.º 226-A/2007, diploma que regulamenta a utilização de recursos hídricos, “O titular de licença ou o concessionário deve instalar um sistema de autocontrolo ou programas de monitorização adequados às respectivas utilizações sempre que essa instalação seja exigida com a emissão do respectivo título. 2—As características, os procedimentos e a periodicidade de envio de registos à autoridade competente fazem parte integrante do conteúdo do respectivo título”. Os resultados do autocontrolo são submetidos, para análise, à respetiva ARH.

Os art.º 22º, 28º, 29º e 40º do DL n.º 226-A/2007 estabelecem os formalismos aplicáveis à decisão de emissão de TURH. Segundo o art.º 37º, sempre que o regime legal de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) seja aplicável, deverá ser emitida a respetiva Declaração de Impacte Ambiental, DIA, em fase prévia à emissão do TURH. A DIA, quando favorável, impõe condições referentes ao descriptor uso da água e suas origens, incluindo planos de monitorização, cujos resultados são submetidos à respetiva Autoridade de AIA, à APA ou uma das CCDR. Esta entidade é responsável pela realização de auditorias que visam a averiguação da exatidão das informações prestadas nos relatórios de monitorização.

Os utilizadores do ambiente (UA) estão sujeitos a fiscalização pelas ARH ou outras autoridades policiais, como o SEPNA ou a PSP e estão sujeitos a inspeção pela IGAOT, segundo os artigos 90º da Lei da Água e 79º e 80º do DL n.º 226-A/2007.

## 1.2 NOTAS METODOLÓGICAS

O desenvolvimento do estudo de caso C obedeceu aos pressupostos metodológicos transversais aplicados a todos os estudos de caso, descritos no capítulo 3 da Parte I. Em 1.2 são apresentados os pressupostos específicos, face aos objetivos e âmbito descritos em 1.1., em particular: i) instrumentos de inquirição, ii) grupos-alvo e iii) processo de inquirição.

### i) Instrumentos de inquirição

Utilizaram-se três tipos de questionários:

i.1. Questionário geral: inclui um conjunto de questões prévias que visam enquadrar e compreender o âmbito do diploma, bem como a sua regulamentação e implementação.

i.2. Questionários específicos: conjunto de três questionários que permitiram comparar as práticas e os procedimentos de implementação com os critérios expressos nos indicadores agregados de cada indicador compósito (categorias: licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção; subcategorias: fluxos de informação e informação).

i.3. Questionário individual: conjunto de questões para conhecer a perceção dos inquiridos através da identificação dos fatores que pudessem ser obstáculos, facilitadores ou elementos neutros na implementação do diploma.

Os resultados obtidos no processo de inquirição, por aplicação dos instrumentos descritos em i.1, i.2 e i.3 constam nos Anexos C, D, E, F, G e H.

### ii) Grupos-alvo

A legislação que define a orgânica de cada uma das entidades da Administração Pública (AP) foi analisada, com vista à identificação dos grupos-alvo a inquirir em sessões de trabalho, dados que se resumem no quadro 3-C. Solicitou-se a participação de um(a) dirigente e, pelo menos, de um(a) técnico(a) superior por grupo, o que foi quase sempre possível.



## Quadro 3-C: Grupos-alvo inquiridos, respetivas funções por entidade e período temporal das sessões de trabalho

Entidade	Grupos-alvo e período de realização das sessões de trabalho
ARH Norte ARH Centro ARH Tejo ARH Alentejo ARH Algarve	<p>- Departamento de Recursos Hídricos Interiores e/ou a respetiva Divisão de Títulos (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização das utilizações de recursos hídricos).</p> <p>- Divisão de Assuntos Jurídicos (processos de contraordenação e assuntos jurídicos). Nota 1</p> <p>Período: 24 de fevereiro a 6 de junho de 2012.</p> <p>Nota 1: Na ARH Norte, e por proposta desta entidade, foi incluído o Departamento de Recursos Hídricos do Litoral através da respetiva Divisão de Títulos, por também deter competências em matéria de licenciamento de captações de água subterrânea, ao contrário das restantes ARH em que essa competência é exclusiva do Departamento de Recursos Hídricos Interiores. Na ARH Tejo, e por proposta desta entidade, foi inquirido o Chefe do Gabinete Sub-Regional do Oeste (GOE), no âmbito da fiscalização realizada também pelos Gabinetes Sub-Regionais (situação que ocorre, aliás, em todas as ARH, exceção feita à ARH Algarve que não dispõe de divisões regionais). Na ARH Algarve inquiriram-se colaboradores da Divisão de Monitorização, por se ter tido a possibilidade de contactar com esta Divisão e obter informações sobre a rede de monitorização utilizada para avaliar a qualidade e quantidade das águas subterrâneas e superficiais.</p>
INAG	<p>- Vice-Presidente (desenvolvimento do SNITURH).</p> <p>- Divisão de Administração das Utilizações (desenvolvimento do SNITURH).</p> <p>Período: 24 de fevereiro a 6 de junho de 2012.</p>
IGAOT	<p>- Serviço de Inspeção D (processos de contraordenação e assuntos jurídicos).</p> <p>- Serviços de Inspeção, controlo e inspeção de incidências ambientais de atividades: A (gestão de resíduos, exploração e transformação de massas minerais, portos, etc.); B (produção de energia; produção e transformação de metais, química, produção e transformação de pasta de papel, papel, madeira e cortiça; têxteis, curtumes, etc.); C (tratamento de águas residuais urbanas, produção animal intensiva e aquíicultura, sector alimentar, etc.).</p> <p>- Divisão de Planeamento e Apoio à Inspeção - Auditoria e Controle Técnico à Atividade Insetiva (colaboração na definição e orientação das metodologias de atuação no âmbito das ações insetivas, gerir os sistemas integrados das tecnologias de informação; gestão das reclamações). Nota 2</p> <p>Período: 4 de junho a 27 de julho de 2012.</p> <p>Nota 2: A IGAMAOT tem uma nova estrutura que corresponde, em traços gerais e na área ambiental, às unidades orgânicas anteriores.</p>
CCDR Norte CCDR Centro CCDR LVT CCDR Alentejo CCDR Algarve	<p>- Divisão de Avaliação Ambiental das Direções de Serviço de Ambiente, DSA (gestão do processo de AIA) e a Divisão de Licenciamento do mesmo Departamento (licenciamento das operações de gestão de resíduos e participação no licenciamento industrial e de massas minerais).</p> <p>- Direções ou Divisões de Fiscalização, DSF (fiscalização do cumprimento da legislação ambiental).</p> <p>- Divisão de Apoio Jurídico, ou a própria Direção de Serviços de Apoio Jurídico e à Administração Local, DSAJAL (processos de contraordenação e apoio jurídico).</p> <p>Período: 3 de maio de 2012 a 30 de janeiro de 2013.</p>
APA	<p>- Gabinete de Avaliação e Impacte Ambiental, GAIA (coordenação e gestão do processo de AIA).</p> <p>- Divisão de Resíduos Sectoriais e Divisão de Resíduos Especiais e Solos Contaminados (licenciamento de operações de gestão de resíduos, exceto aterros, incluindo no regime PCIP e respetiva análise de autocontrolo) e Divisão de Resíduos Urbanos (atribuições referentes aos aterros) do Departamento de Operações de Gestão de Resíduos, DOGR.</p> <p>- Divisão Jurídica do Departamento de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, DGRHFP (processos de contraordenação e apoio jurídico).</p> <p>- Divisão de Gestão de Informação Ambiental, do Departamento de Políticas e Estratégias de Ambiente, DPEA (desenvolvimento e manutenção do Sistema Nacional de Informação do Ambiente e de indicadores para a avaliação das políticas de ambiente).</p> <p>- Divisões de Desempenho e Qualificação Ambiental (organismo de qualificação sectorial) e Divisão de Controlo Integrado de Poluição do Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental, DALA (administração do regime de licenciamento PCIP).</p> <p>- Divisão de Medidas e Ensaio integrada no Laboratório de Referência do Ambiente, LRA (melhoria da qualidade das metodologias analíticas no domínio do ambiente).</p> <p>Período: 24 de fevereiro a 6 de junho de 2012.</p>

Fonte: Elaboração própria.

## iii) Processo de inquirição

## iii.1. Período:

As sessões de trabalho decorreram nos períodos indicados no quadro 3-C.

Os Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH), emitidos por cada uma das cinco ARH, correspondem às decisões administrativas de licenciamento. Decidiu-se que o estudo recairia sobre os TURH emitidos para a exploração da captação de águas subterrâneas e não para as duas fases antecedentes, a pesquisa e execução (decisões administrativas de licenciamento prévias, válidas apenas para estas duas fases e não para a exploração da captação). As ARH não dispunham de informação condensada sobre o número total de TURH emitidos, incluindo no período da regularização (exceto a ARH Algarve) e nenhuma ARH possuía uma listagem de TURH discriminando os fins da utilização. Nas cinco ARH não são emitidas decisões administrativas de análise de autocontrolo. Apesar de se ter solicitado, nas cinco ARH e na IGAOT, uma listagem contendo todos os autos de notícia ou participações, respetiva infração e ponto de situação desses processos, entre 2008 e 2011, e apenas para os processos com origem interna (não incluindo, por exemplo, os autos do SEPNA), alegou-se a inexistência de organização dessa informação por quatro das ARH. Foi possível aceder a esses dados apenas na ARH Centro e na IGAOT. Todavia, acedeu-se aos relatórios de fiscalização/autos de notícia/participações ou processos de contraordenação em todas estas entidades. No quadro 4-C sumaria-se o processo de consulta das decisões administrativas.

Quadro 4-C: Processo de consulta das decisões administrativas

Entidade	Processo de consulta das decisões administrativas
ARH Norte	<p>- Licenciamento: No Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH) da região hidrográfica (RH) do Minho e Lima, RH1, identificam-se 8 captações de água subterrânea para fins industriais classificadas como significativas; 185 na região hidrográfica do Cávado, Ave e Leça, RH2; 118 na região hidrográfica do Douro, RH3. Consultaram-se todos os TURH de 2011 e já emitidos em 2012, tendo sido selecionados 55 TURH emitidos em 2012. Ocorreu uma sessão de trabalho direcionada para a análise das funcionalidades da ferramenta informática utilizada no licenciamento.</p> <p>- Análise de autocontrolo: Não existiam decisões administrativas nem processos de contraordenação (PCO) associados.</p> <p>- Fiscalização: Não existe serviço de fiscalização.</p>
ARH Centro	<p>- Licenciamento: No PGBH da RH4, dos rios Vouga, Mondego e Lis, estão identificados cerca de 850 TURH, sob a forma de autorizações, associadas a captações de água subterrânea em recursos particulares para fins de atividade industrial. O número total de TURH que conjugam a captação de águas subterrâneas para diversos fins é de 21695, 2915 dos quais atribuídos em 2010 (Relatório de Atividades de 2010). No PGBH das Ribeiras do Oeste (RH6), existem 2886 captações dotadas de TURH - 345 identificadas para atividade industrial. Consultaram-se os arquivos de TURH em suporte papel de 2011 e 2012 e, com base nesta análise, selecionaram-se 25 exemplares.</p> <p>- Análise de autocontrolo: Não existiam decisões administrativas nem PCO associados.</p>

Quadro 4-C (continuação): Processo de consulta das decisões administrativas

Entidade	Processo de consulta das decisões administrativas
ARH Centro (cont.)	<p>- Fiscalização: Procedeu-se à consulta dos relatórios/informações de fiscalização associados a autos de notícia, encaminhados para a Divisão de Assuntos Jurídicos (DAJ). Referiu-se a existência de cerca de 70 relatórios de fiscalização anuais da ARH. Pela consulta do Relatório de Atividades de 2011 e 2010, verificou-se, respetivamente, 555 e 393 ações de fiscalização e 281 e 230 respostas no âmbito de ações de fiscalização, pelo que o número facultado, mais reduzido, poderá dizer respeito apenas a ações de fiscalização no local de atividade dos UA. Consultaram-se os PCO, já instaurados ou por instaurar, num total de 180 (2010) e 224 (2009), tendo-se detetado 5 processos resultantes de fiscalização da ARH Centro a captações de água subterrânea e os restantes são originários do SEPNA.</p> <p>A ARH C facultou uma listagem com todos os PCO, instaurados ou por instaurar, de 2009 e 2010 (a informação de 2011 ainda estava a ser preparada), com indicação da infração constatada e ponto de situação do processo, não se identificando a entidade autuante (ARH ou SEPNA). Nota 1</p> <p>Nota 1: O coordenador que articula os trabalhos entre os agentes de fiscalização sedeados nos núcleos de vigilância de Coimbra, Viseu, Leiria e Aveiro, responsável pela centralização dessa informação, não se encontrava ao serviço nas datas das sessões de trabalho, motivo pelo qual não se acedeu à totalidade dos relatórios de fiscalização.</p>
ARH Tejo	<p>- Licenciamento: No PGBH do Tejo, RH5, estão inventariadas 16179 captações de água subterrâneas para todos os fins dotadas de TURH, 854 estão associadas a atividade industrial.</p> <p>- Consultaram-se 266 TURH, de 2010 e 2012.</p> <p>- Análise de autocontrolo: Não existiam decisões administrativas nem PCO associados.</p> <p>- Fiscalização: Analisaram-se os 165 relatórios de fiscalização realizados em 2011 pelos serviços da sede, em Lisboa, uma vez que os restantes estavam centralizados nas respetivas divisões sub-regionais (Oeste e do Médio e Alto Tejo). Não existia, ainda, o levantamento do número total de fiscalizações realizadas em 2011. Consultaram-se todos os PCO, instaurados ou por instaurar, referentes a 2010, num total de cerca de 180 (maioritariamente do SEPNA). Dessa análise, detetaram-se 34 resultantes de fiscalizações da ARH, a que não correspondia qualquer ação relacionada com as captações de água subterrânea. Não foi possível consultar os PCO de 2011, dado que estes se encontravam distribuídos pelos colaboradores da área jurídica, para instrução.</p>
ARH Alentejo	<p>- Licenciamento: No PGBH do Sado e Mira (RH6) e PGBH do Guadiana (RH7), estão inventariadas, respetivamente, 4321 e 7204 captações de água subterrâneas para todos os fins. Foram facultados os TURH, autorizações para captação de água subterrânea emitidos em 2010 e 2011 para todos os fins, em suporte informático. Analisaram-se 131 autorizações (TURH) para captação de água subterrânea em recursos particulares emitidas em 2011, das quais 20 correspondiam a atividades industriais. Foram, ainda, analisadas comunicações prévias e autorizações de captação de água subterrânea emitidas no ano de 2010, num total de 630, por amostragem aleatória de cerca de 200 desses documentos.</p> <p>- Análise de autocontrolo: Não existiam decisões administrativas nem PCO associados.</p> <p>- Fiscalização: Consultaram-se os relatórios/informações de fiscalização associados a autos de notícia, da sede e das delegações de Beja e Setúbal, encaminhados para a DAJ. No Relatório de Atividades de 2010, consta como ação da fiscalização: 56 processos de reclamação verificados; 40 títulos verificados; 69 processos de utilização de recursos hídricos não sujeitos a TURH acompanhados no terreno. Analisaram-se todos os autos de notícia de 2011, cujos PCO ainda não haviam sido instaurados, num total de 184 (maioritariamente do SEPNA), identificando-se 17 resultantes da atividade da ARH, dos quais apenas 1 relacionado com a captação de águas subterrâneas. Nota 2</p> <p>Nota 2: Não se analisou a totalidade dos relatórios e informações de fiscalização, dado que apenas na data da deslocação à sede desta entidade, em Évora, foi possível averiguar que estes documentos estavam arquivados em suporte papel nos processos na Divisão Sub-Regional de Beja, onde está sediada a equipa de fiscalização.</p>
ARH Algarve	<p>- Licenciamento: No PGBH da RH8 consta um inventário total de 19626 captações particulares de água subterrâneas para todos os fins. Consultaram-se os TURH, autorizações para captação de água subterrânea, concedidos na RH 8, Ribeiras do Algarve, disponíveis no seu sistema informático GESLIC, que inclui os alvarás emitidos pela CCDR. Não foi possível fazer uma pré-seleção por anos, entre 2008 e 2012, e diferenciar os TURH que apenas incluíam a fase de pesquisa ou os referentes a atividades industriais. Consultaram-se as autorizações que, visivelmente, estavam associados a nomes de empresas e que, previsivelmente, consistiam em autorizações de captação de recursos hídricos para atividade industrial, mas muitos revelaram ser para rega. Selecionaram-se para análise 18 TURH para atividade industrial e rega de cerca de 9500 licenciamentos válidos para captação de água subterrânea para todos os fins.</p>

Quadro 4-C (continuação): Processo de consulta das decisões administrativas

Entidade	Processo de consulta das decisões administrativas
ARH Algarve (cont.)	<p>Analizou-se o sistema informático, designado SAL, utilizado para licenciamento.</p> <p>- Análise de autocontrolo: Não existiam decisões administrativas nem PCO associados.</p> <p>- Fiscalização: Foram facultados todos os relatórios de fiscalização referentes aos anos de 2010, num total de 120, e de 2011, num total de 60. Analisaram-se todos os relatórios de fiscalização de 2011, dos quais 18 correspondiam a ações que incluíram a verificação do cumprimento de requisitos legais das captações de águas subterrâneas, aos quais estavam associados 3 autos de notícia. Não foi possível consultar os autos de notícia, mas os relatórios referem a existência, ou não, desse auto e os factos constados que configuram a infração.</p>
IGAOT	<p>- Inspeção: Foram cedidos para consulta a totalidade dos relatórios de inspeção e respetivos autos de notícia disponíveis na GESTIGAOT, tendo-se analisado 307 relatórios de inspeção de um total de 1108 relatórios de inspeção elaborados em 2011 (113 dos quais correspondentes a instalações PCIP, num total 215). Consultaram-se 15 autos de notícia de 2011 relacionados com captações de água subterrânea, de um total de 110 lavrados ao abrigo da Lei da Água (falta de TURH, incumprimento das suas condições ou falta de instalação de autocontrolo ou envio de resultados) e de 64 ao abrigo do regime jurídico PCIP, que correspondem a infrações genéricas sobre utilizações do domínio hídrico e a um número não determinado relacionado com captações de água subterrânea. Foi fornecida a lista de todas as infrações constatadas em 2010 e 2011.</p>
CCDR APA (AIA)	<p>- Licenciamento: Foram facultadas a totalidade das Declarações de Impacte Ambiental (DIA), emitidas no âmbito dos processos de AIA entre 2004 e 2011, tendo-se selecionado 62 DIA, emitidas maioritariamente entre 2005 e 2009, ou seja, de projetos que se pretendia estarem já executados e sujeitos a pós-avaliação, de um total de cerca de 110 DIA correspondentes a uma percentagem superior a 50% da totalidade dos processos de indústria transformadora (não incluindo parques industriais), produção de energia ou calor, operação de gestão de resíduos, de pecuária intensiva ou de construção ou remodelação de Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR), nesses anos.</p> <p>- Análise de autocontrolo: Selecionaram-se processos de pós-avaliação, num total de 5 da CCDR Alentejo, 8 da CCDR LVT, 4 da CCDR Centro, 4 da CCDR Norte e 22 da APA. Na área de jurisdição da CCDR Algarve, não existindo projetos industriais, os dois projetos selecionados corresponderam a ETAR, cuja Autoridade de AIA era a APA.</p> <p>- Auditorias: Apenas a CCDR N efetua auditorias, tendo-se solicitado a consulta de 4 processos.</p>
APA (PCIP)	<p>- Licenciamento: Consultaram-se as licenças ambientais (LA) acessíveis no sítio da internet da APA em março de 2013. Analisaram-se 67 LA que corresponderam às emitidas após 2009, inclusive (num total de 239 LA emitidas em todos os anos), pela APA-DALA para as atividades das categorias 1 a 4 do anexo I do diploma PCIP: indústria de energia, transformação e tratamento de metais, indústria mineral e indústria químicas. Não se incluíram as 293 LA de outras atividades, categoria 6. Nas atividades de gestão de resíduos, categoria 5, cruzou-se o conteúdo de 69 LA emitidas pela APA-DOGR (de um total aproximado de 90) com outras licenças emitidas para essas mesmas instalações, pela APA e pelas CCDR.</p> <p>- Análise de autocontrolo (PCIP e AOGR): A APA-DALA informou terem analisado, pelo menos, 73 RAA de 2010. Apenas foi possível consultar 15 desses ofícios, selecionados aleatoriamente na base de dados de gestão documental da APA, por dificuldade em localizar os restantes. Solicitaram-se as decisões administrativas de 14 aterros a cargo da APA-DOGR (de um total de 45), tendo-se consultado 12. Nas restantes atividades de gestão de resíduos solicitaram-se 14 processos de um total de 37, tendo-se detetado 2 decisões administrativas.</p> <p>- Fiscalização: Esta entidade não detém competências de fiscalização nem de instrução de processos de contraordenação (PCO) por infração ao DL n.º 78/2004, de 3 de abril, nem pelo diploma PCIP, pelo que as decisões administrativas desfavoráveis (participações) são remetidas à IGAOT.</p>
5 CCDR- DSA	<p>No que concerne ao licenciamento das atividades principais dos UA, remete-se a consulta para o quadro 4-A da Parte II, capítulo 1.</p>

Fonte: Elaboração própria

Foram consultados todos os documentos relevantes emitidos pelas entidades em estudo, tais como relatórios, planos, guias, documentos, pareceres e recomendações técnicas, quando acessíveis ao público no sítio oficial da internet ou disponibilizados no decorrer das sessões de trabalho<sup>297</sup>.

### iii.3) Análise crítica de qualidade dos resultados obtidos:

Considera-se que os fatores já apontados no capítulo 3 da Parte I contribuíram para a boa qualidade e validação dos resultados. Em muitos casos, a dimensão da amostra foi adequada face ao total da população. Nos casos em que tal não foi possível, em particular nos relatórios de fiscalização da ARH Centro e Alentejo (em pequeno número) e da ARH Tejo (em grande número, mas que não incluem os relatórios das duas divisões sub-regionais), a informação disponível foi conjugada com as respostas dos questionários e outra documentação consultada. Os TURH obedecem a um formato comum e apresentam, para cada tipo de utilização e finalidade de utilização, um formato e conteúdo homogêneos, pelo que, mesmo consultando uma pequena amostra destas decisões administrativas de licenciamento (o que aconteceu na ARH Algarve), a amostra é significativa.

A seleção prévia dos grupos a inquirir não foi totalmente bem-sucedida. A autora, por lapso, indicou no seu documento de preparação do trabalho, enviado com antecedência para as entidades, que na fiscalização seriam inquiridos os dirigentes e os técnicos superiores. Contudo, em todas as ARH, os técnicos afetos a esta área não pertencem à carreira técnica superior. Por esta razão, estes técnicos não estiveram presentes nas sessões de trabalho, não tendo sido possível à autora, por limitações de tempo, agendar novas reuniões. Esta situação foi obviada pela aplicação dos questionários aos seus dirigentes e pela consulta dos relatórios de fiscalização/autos e inquirição dos dirigentes e colaboradores afetos ao licenciamento e assessoria jurídica, com os quais foram abordadas questões referentes à fiscalização, na perspetiva da ligação com o seu trabalho.

O questionário individual foi aplicado a dois respondentes (i.3), pese embora um destes fosse preenchido em conjunto por três pessoas. Contribuiu para este acontecimento o facto de, apesar de a entrega destes questionários à APA, em suporte informático, ter ocorrido com antecedência, nem sempre ter sido possível o seu reencaminhamento prévio aos colaboradores destacados pelas ARH para apoiarem este trabalho, por estar a decorrer em simultâneo o processo de integração destas entidades na APA e a alteração de funções dos seus quadros. Adicionalmente, a explicação sobre o conteúdo e os objetivos do questionário ocorreu apenas no final das sessões, após várias horas de

---

<sup>297</sup> Note-se que relativamente ao ano de 2011, apenas se verificou estar disponível, em março de 2013, o relatório de atividades da ARH Centro.

trabalho, o que determinou que o seu preenchimento tivesse de ser adiado para data posterior e a sua remessa ter de ser efetuada por correio eletrónico, com menor privacidade. Ainda sobre o questionário, manifestaram-se os problemas de conceção identificados no estudo de caso A.

Por restrições de tempo e recursos, o estudo não incluiu a recolha e validação de informação nas entidades SEPNA, BriPA, ECL e ECL-F, à semelhança do que ocorreu no estudo de caso A.

### 1.3. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

#### **INDICADORES EXTERNOS**

Conforme definido, consideram-se condições necessárias para que a implementação de um diploma legal seja bem-sucedida:

i) A produção de produtos alinhados com os resultados pretendidos, ou seja, com o cumprimento da legislação, partindo do princípio que este é sinónimo de proteção ambiental, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público; e ii) O uso eficiente de recursos.

Os dados indicadores sobre o estado químico e qualitativo dos recursos hídricos subterrâneos estão patentes no Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNIRH) e nos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH), atualizados, em permanência, pelas ARH.

O estudo não incluiu os critérios atuais utilizados na seleção das redes de monitorização e respetivos parâmetros e gestão de dados da qualidade e quantidade da água, proposto pelas ARH e aprovados pelo INAG, sem prejuízo de, em alguns pontos da explicação dos resultados, terem sido efetuados apontamentos sobre esta matéria. Não obstante, questionou-se, quer as ARH quer a IGAOT, sobre a utilização dos dados de quantidade e qualidade dos recursos hídricos no licenciamento e na fiscalização, uma condição da dimensão proporcionalidade.

Os indicadores relevantes do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (SIDS), baseados em informação prestada pelo INAG e pelas ARH, serão a eficiência na utilização da água e a qualidade e quantidade dos recursos hídricos.

No quadro 5-C apresenta-se a informação recolhida dos PGBH em matéria da classificação das massas de água subterrânea<sup>298</sup> de cada Bacia Hidrográfica, destacando-se apenas aquelas que não alcançaram um estado quantitativo ou químico de Bom<sup>299</sup>, o objetivo que os Estados-membros se propõe a alcançar até 2015, conforme a Lei da Água e o Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de março. No entanto, este prazo poderá ser prorrogado, como previsto no artigo 50º da Lei da Água, desde que cumpridas determinadas condicionantes<sup>300</sup>. Os parâmetros que ditaram a classificação do estado químico como Medíocre são discriminados no quadro, sempre que essa informação foi detetada nos PGBH.

Quadro 5-C: Classificação do estado químico e quantitativo das massas de águas subterrâneas

ARH	Classificações do Estado das Massas de águas subterrâneas
Norte	Na RH 1, Minho e Lima, as duas massas de água, o Maciço Antigo Indiferenciado da Bacia do Lima e o Maciço Antigo Indiferenciado da Bacia do Minho, classificam-se com estado de Bom. Na RH2, Cávado, Ave e Leça, das quatro massas de águas subterrâneas, duas foram classificadas em estado químico Medíocre: o Maciço Antigo Indiferenciado da Bacia do Leça e o Maciço Antigo Indiferenciado do Baixo Cávado/ Ave. Na RH3, Douro, as três massas de água são classificadas com o estado Bom, a saber, Maciço Antigo Indiferenciado da Bacia do Douro, Veiga de Chaves e Orla Ocidental Indiferenciado da Bacia do Douro. Note-se que as redes de monitorização de RH1 e RH2 para o estado químico não foram consideradas representativas.
Centro	Na RH 4, Vouga, Mondego e Lis, revela-se a existência, no total de 20 massas de águas subterrâneas, 1 em estado quantitativo Medíocre: Cretácico de Aveiro; e 3 em estado químico Medíocre, devido ao poluente nitratos - Quaternário de Aveiro, Orla Ocidental Indiferenciada da Bacia do Vouga e Aluviões do Mondego. Admite-se que poderá ocorrer subestimação significativa do volume das extrações. Nas Ribeiras do Oeste, englobadas na RH4, 4 massas de água estão classificadas com estado químico Medíocre: Alpedriz, Paço, Torres Vedras, Caldas da Rainha-Nazaré. Note-se que a rede de monitorização de RH4 para o estado químico, e nas Ribeiras do Oeste também para o estado quantitativo, poderá não ser representativa.

<sup>298</sup> Segundo o artigo 4º da Lei da Água, uma “Massa de águas subterrâneas é um meio de águas subterrâneas delimitado que faz parte de um ou mais aquíferos”, sendo o “Aquífero uma ou mais camadas subterrâneas de rocha ou outros estratos geológicos suficientemente porosos e permeáveis para permitirem um escoamento significativo de águas subterrâneas ou a captação de quantidades significativas de águas subterrâneas”.

<sup>299</sup> O Bom estado de uma massa de água só é atingido se, em simultâneo, o seu estado quantitativo e químico for Bom, que se pauta pela conjugação das seguintes definições constantes no artigo 4º da Lei da Água:

“s) Bom estado quantitativo é o estado de um meio hídrico subterrâneo em que o nível freático é tal que os recursos hídricos subterrâneos disponíveis não são ultrapassados pela taxa média anual de captação a longo prazo, não estando sujeito a alterações antropogénicas que possam impedir que sejam alcançados os objectivos ambientais específicos para as águas superficiais que lhe estejam associadas, deteriorar significativamente o estado dessas águas ou provocar danos significativos nos ecossistemas terrestres directamente dependentes do aquífero, podendo ocorrer temporariamente, ou continuamente” e

“r) Bom estado químico das águas subterrâneas é o estado químico alcançado por um meio hídrico subterrâneo em que a composição química é tal que as concentrações de poluentes: i) Não apresentem efeitos significativos de intrusões salinas ou outras; ii) Cumpram as normas de qualidade ambiental que forem fixadas em legislação específica; iii) Não impeçam que sejam alcançados os objectivos ambientais específicos estabelecidos para as águas superficiais associadas nem reduzam significativamente a qualidade química ou ecológica dessas massas; iv) Não provoquem danos significativos nos ecossistemas terrestres directamente dependentes das massas de águas subterrâneas; em áreas limitadas, alterações na direcção do escoamento subterrâneo em consequência de variações de nível, desde que essas alterações não provoquem intrusões de água salgada ou outras e não indiquem uma tendência antropogenicamente induzida, constante e claramente identificada, susceptível de conduzir a tais intrusões”.

<sup>300</sup> Utilizada no caso português para algumas massas de água subterrânea, como se alcança dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica, publicados em Diário da República, I Série, em 22 de março de 2013.

Quadro 5-C: Classificação do estado químico e quantitativo das massas de águas subterrâneas

ARH	Classificações do Estado das Massas de águas subterrâneas
Tejo	Na RH 5, Tejo, das suas 12 massas de águas subterrâneas, 4 apresentam estado químico Medíocre: Monforte Alter do Chão, Estremoz-Cano, Pisões-Atrozela, e Aluviões do Tejo. Note-se que, para várias massas de água, as redes de monitorização não atingiam a representatividade recomendada.
Alentejo	Na RH 6, Sado e Mira, das 6 massas de águas subterrâneas, apenas Sines-Zona Sul, foi classificada com estado químico Medíocre determinado por poluentes químicos. Na RH7, Guadiana, das 9 massas de água subterrâneas, 3 apresentam estado químico Medíocre, Elvas-Campo Maior, Elvas-Vila Boim e Gabros de Beja, e 1, Moura-Ficalho, está em dúvida, devido ao seu estado quantitativo.
Algarve	Na RH 8, Ribeiras do Algarve, verifica-se que das 23 massas de águas subterrâneas, 4 foram classificadas com estado Medíocre devido ao estado químico (Campina de Faro, Chão de Cevada – Quinta de João de Ourém, Luz-Tavira e São João da Venda – Quelfes) e 1 encontra-se em dúvida no que respeita ao estado quantitativo (Campina de Faro).

Fonte: Elaboração própria por consulta dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH), disponíveis em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9>, [consultados em 05.2013].

Apesar de se conhecer o estado das massas de águas subterrâneas, não existe informação que permita relacionar a sua classificação, mesmo que indirectamente, com o (in)cumprimento da Lei da Água ou com o desempenho ambiental de determinados utilizadores do ambiente (UA), em particular na extração de recursos hídricos de captações de água subterrânea, realizadas no âmbito da Lei da Água. Esta relação estará interligada com outros fatores, que não podem ser menosprezados, como as restantes utilizações dos recursos hídricos (por exemplo, a captação de águas subterrâneas para outros fins, como a agricultura, a extração de inertes e a rejeição de águas residuais<sup>301</sup>), os fatores naturais como as características hidromorfológicas, a poluição de águas subterrâneas<sup>302</sup> causada por más práticas no uso de produtos químicos na agricultura, os fatores meteorológicos e climáticos e o estado quantitativo e qualitativo dos recursos hídricos superficiais associados aos recursos hídricos subterrâneos. Numa outra dimensão, devem ser tidos em conta os fatores sociais, que condicionam o cumprimento (voluntário) da legislação ambiental.

<sup>301</sup> Ligações relatadas, por exemplo, no PGBH da RH8: “Refira-se ainda a potencial pressão exercida pelas extracções de recursos minerais metálicos e não metálicos na RH8 (286 pressões inventariadas), nomeadamente de areeiros, uma concessão mineira e pedreiras. Embora para estas pressões pontuais não sejam actualmente conhecidos pontos de descarga, o facto é que a escavação destas zonas contribuem, na maior parte dos casos para a exposição dos níveis piezométricos, tomando as massas de água subterrânea particularmente vulneráveis a eventuais substâncias contaminantes que sejam introduzidas no meio hídrico. (...) As descargas de águas residuais sobre os solos e linhas de água que atravessam as áreas de recarga das massas de água subterrânea podem introduzir de forma directa ou indirecta no meio hídrico subterrâneo um conjunto de contaminantes que poderão contribuir para a degradação da sua qualidade.(...) as descargas feitas nas linhas de água e nos solos da RH8 e cujos contaminantes nelas presentes podem chegar ao meio hídrico subterrâneo por recarga influente das massas de água superficiais ou por lixiviação e, conseqüentemente, contribuir para o incumprimento dos objectivos ambientais (...)”

<sup>302</sup> Conforme o artigo 4º, da Lei da Água a poluição é definida como “a introdução directa ou indirecta, em resultado da actividade humana, de substâncias ou de calor no ar, na água ou no solo que possa ser prejudicial para a saúde humana ou para a qualidade dos ecossistemas aquáticos ou dos ecossistemas terrestres daqueles directamente dependentes, que dê origem a prejuízos para bens materiais ou que prejudique ou interfira com o valor paisagístico ou recreativo ou com outras utilizações legítimas do ambiente.”



Não obstante, a eficiência no uso da água é, por si só, um indicador compreensível, sublinhando-se em particular os resultados recentes, patentes na Parte II, capítulo 2, no ponto 2.4 (sobre a regulação da água para consumo humano), que observam melhorias mas, ainda, “(...) uma parcela importante de desperdício, associada a ineficiência de usos e perdas, continuando a existir oportunidades para uma melhoria significativa do consumo de água em todos os sectores (...)”<sup>303</sup>.

Quanto aos indicadores específicos aplicados pelas cinco ARH, pela APA ou pela IGAOT, que evidenciem a relação entre o seu desempenho e a efetiva implementação da Lei da Água, cingem-se aos aplicados por via do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)<sup>304</sup>. No quadro 6-C destacam-se exemplos dos objetivos estratégicos e correspondentes objetivos operacionais de 2009 a 2011 das ARH<sup>305</sup>, APA e da IGAOT.

Quadro 6-C: Exemplos do QUAR das ARH, APA e IGAOT, de 2009 a 2011

<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>Objetivos Operacionais</b>	<b>Entidades</b>
Eficácia	- Resposta aos pedidos de utilização dos recursos hídricos face ao número total de pedidos no âmbito das situações inventariadas e validadas. - Realizar x % de inspeções a determinado sector ou aumentar em x % o número de inspeções a um determinado sector.	ARH IGAOT
Eficiência	- Otimizar o desempenho dos serviços na área da fiscalização, cumprido através de determinado número de utilizações fiscalizadas/número total de utilizações ou % de situações de reclamação fiscalizadas no prazo de 15 dias úteis ou o aumento em x % do número de TURH emitidos por técnico superior relativamente ao ano anterior. - Diminuir 5% do tempo médio de pendência entre a elaboração/registo do auto de notícia e a instauração do processo de contraordenação.	ARH IGAOT
Qualidade	- Otimizar o funcionamento dos serviços de emissão de Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH), cumprido através do número de novos TURH (excluindo as regularizações previstas no artigo 89º do DL 226-A/2007), emitidos com redução de 5 dias úteis em relação ao prazo máximo legal. - Elaborar um guia de apoio jurídico às inspeções ambientais. - Novos desenvolvimentos do SNIAmb – Sistema Nacional de Informação do Ambiente.	ARH IGAOT APA

Fonte: Elaboração própria com recurso a dados extraídos dos QUAR das ARH, APA e IGAOT, 2009 a 2011

Afirmou-se nos estudos de caso anteriores, e reitera-se no presente, que não se considera que estes objetivos operacionais, e os indicadores a eles associados, se constituam, no seu todo, como um instrumento válido para a análise do desempenho destas entidades. Será a execução de um

<sup>303</sup> Versão para consulta pública do Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água – PNUEA, Implementação 2012-2020 (APA 2012).

<sup>304</sup> Conforme previsto na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, a avaliação de desempenho de cada serviço (SIADAP 1) assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR). O SIADAP integra os seguintes subsistemas: a) Avaliação de Desempenho dos Serviços da Administração Pública, SIADAP 1; b) Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, SIADAP 2; c) Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3.

<sup>305</sup> Estes exemplos correspondem ao QUAR de 2011 da ARH Algarve e da ARH Alentejo e de 2009 da ARH Tejo, mas os QUAR das restantes ARH são em tudo semelhantes.

determinado número de licenciamentos, de fiscalizações/inspeções e de análise de reclamações (produtos), por si só, sinónimo do aumento de qualidade e efetividade desta atividade de regulação, materializada no aumento do cumprimento da legislação e melhoria dos recursos hídricos (resultados)? Para validar o QUAR ter-se-ia de avaliar os critérios que nortearam essas ações (produtos) que garantem o seu alinhamento com os resultados desejados. Por exemplo, os critérios técnicos, ambientais e jurídicos que determinaram as condições impostas nos TURH; os critérios utilizados na seleção de alvos e os resultados das fiscalizações; em que medida se repercutiu o guia jurídico da IGAOT na qualidade dos processos e respetivos produtos; as vantagens e desvantagens da diminuição do tempo de resposta na emissão de novos TURH. Ora, a avaliação destas questões não se encontra no âmbito do QUAR.

### **INDICADORES COMPÓSITOS**

A informação prestada nas respostas aos questionários específicos (1.2, i.2), e por recolha de dados e documentos nas cinco ARH, na IGAOT, nas cinco CCDR e na APA, foi comparada com os critérios dos quadros de indicadores agregados de cada indicador composto.

Os indicadores agregados foram pontuados com “0” – critério raramente aplicado; “0.5”- critério aplicado pontualmente; ou “1”- critério aplicado sistematicamente. Deste exercício resultou a atribuição de uma determinada pontuação, dados compilados no Anexo C e detalhados nos Anexos D, E, F, G e H.

A súmula dos resultados para cada um dos cinco indicadores compostos (sobreposição, interface, qualidade, universo e proporcionalidade) em cada uma das três categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) é apresentada, respetivamente, nos gráficos 1-C, 2-C e 3-C. A pontuação aproximada de cada um dos indicadores compostos (que pode variar entre 0,00 e 1,00) obtém-se através da interseção da linha correspondente com o polígono associado a cada uma das categorias, identificado com cores específicas.

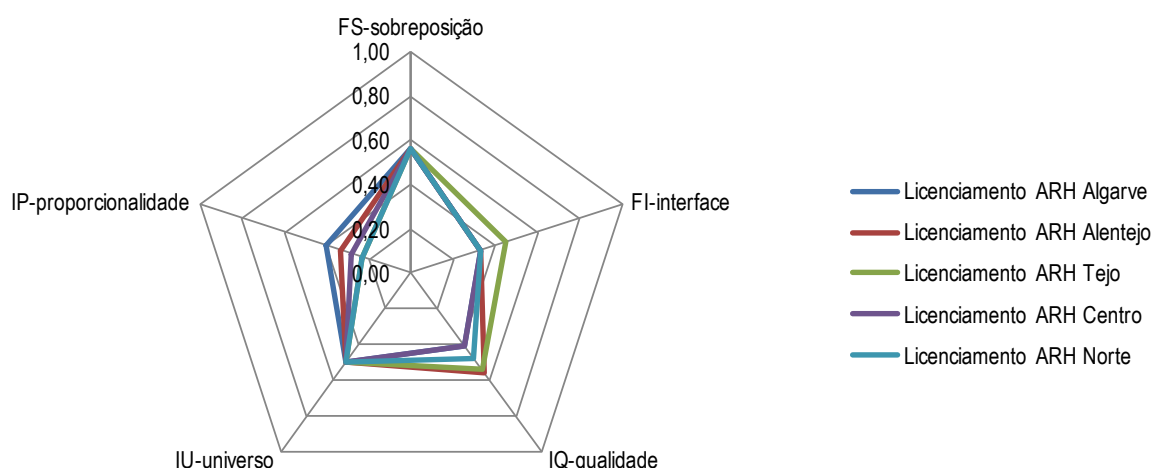


Gráfico 1- C: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Licenciamento.  
Fonte: Elaboração própria

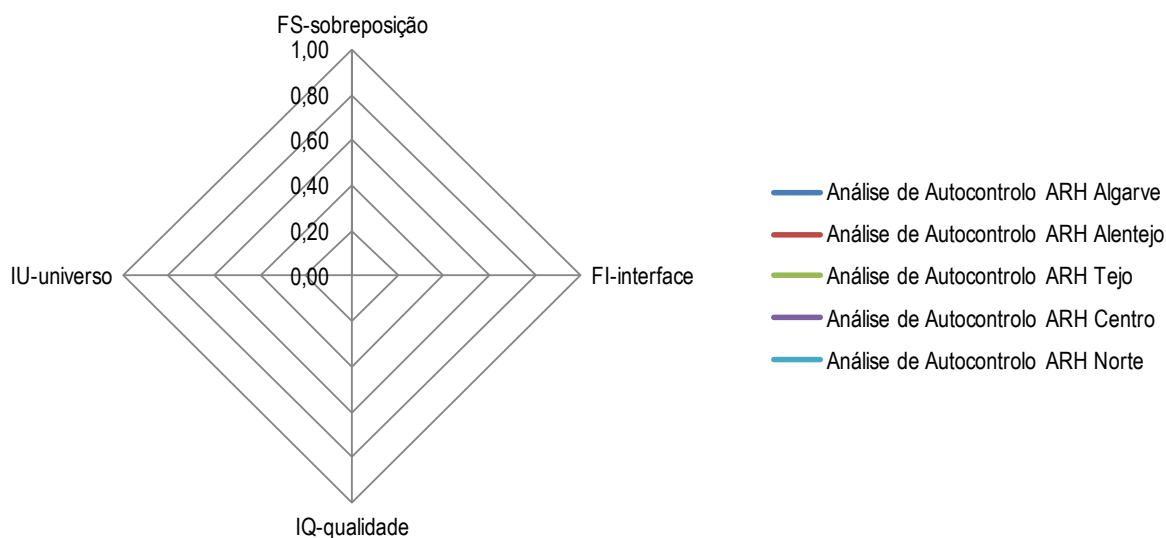


Gráfico 2- C: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Análise de Autocontrolo.

Nota 1: o indicador compósito proporcionalidade não é aplicável na análise de autocontrolo.

Nota 2: Não se verificou a existência de qualquer decisão administrativa de análise de autocontrolo emitida pelas ARH e não foram instaurados processos de contraordenação aos infratores que não reportaram o autocontrolo, pelo que o valor das dimensões foi zero.

Nota 3: A ARH Algarve efetuou uma análise sumária do reporte dos autocontroles remetidos por alguns UA no ano de 2010. Contudo, não resultou qualquer decisão administrativa de análise de autocontrolo e não foram instaurados processos de contraordenação aos infratores que não reportaram esses dados ou que reportaram o incumprimento das condições do autocontrolo, pelo que o valor da dimensão universo foi igualmente de zero. Essa ação foi pontuada na dimensão proporcionalidade.

Fonte: Elaboração própria.

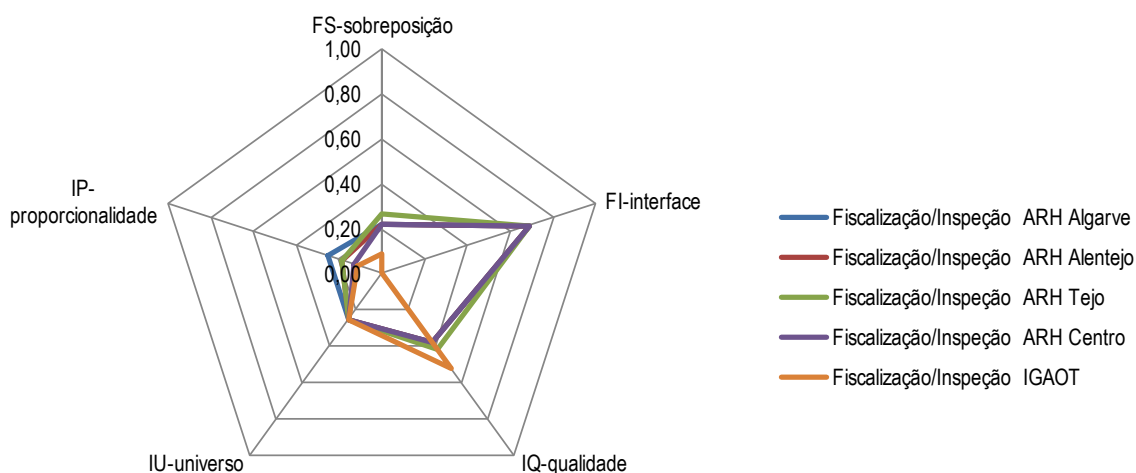


Gráfico 3- C: Resultados dos indicadores compósitos, categoria Fiscalização/Inspeção

Nota 1: A ARH do Norte não efetua fiscalizações, razão pela qual não surge neste gráfico.

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne à captação de águas subterrâneas, os resultados dos gráficos 1-C, 2-C e 3-C não demonstraram sucesso na implementação da Lei da Água e respetiva regulamentação. No licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção, as pontuações de cada indicador compósito são sempre inferiores a 0,76 – limite a partir do qual se convencionou uma implementação bem-sucedida - e variam geralmente entre 0,20 e 0,60, exceto na análise de controlo em que a pontuação atribuída foi de 0 (zero). Por esse motivo, não se pode considerar que exista uma utilização eficiente de recursos e que ocorra a produção de produtos de alta qualidade que estejam alinhados com o resultado pretendido, a proteção do ambiente.

Como elemento adicional apresenta-se, no gráfico 4-C, os resultados dos dois questionários individuais recolhidos (1.2, i.3), que são concordantes com os gráficos anteriores, uma vez que se pode observar que as respostas incidem maioritariamente nos obstáculos, ou seja, na metade esquerda do gráfico de barras.

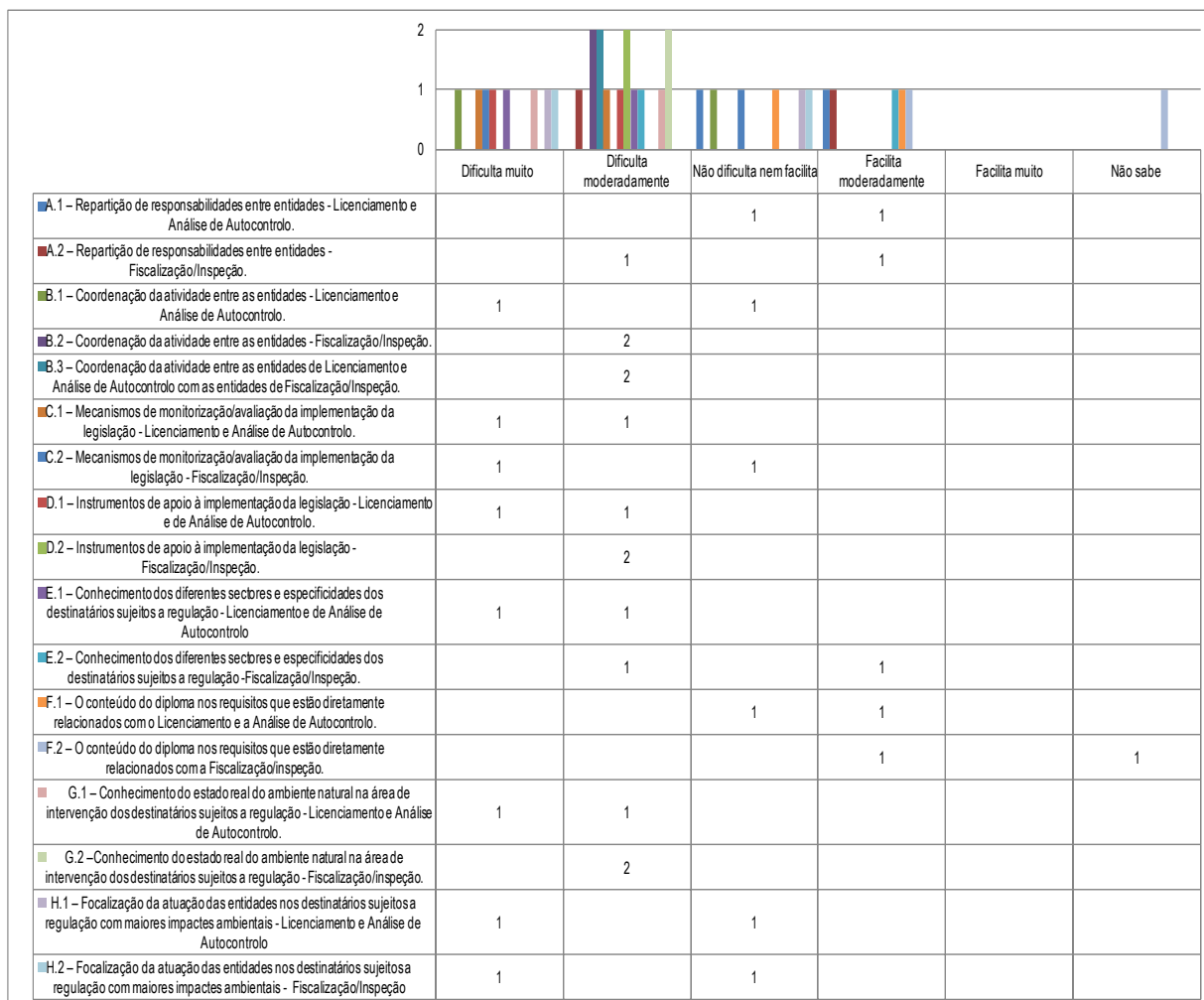


Gráfico 4-C: Resultados do questionário individual  
 Fonte: Elaboração própria

## CAPÍTULO 2- DISCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS ATRAVÉS DE INDICADORES COMPÓSITOS

Pretende-se avaliar, neste capítulo, se a metodologia desenvolvida promove a identificação das causas da pontuação atribuída, possibilitando a compreensão e a interpretação dos fenómenos, equacionando possíveis explicações alternativas. A análise será dividida em fatores identificados como obstáculos (2.1) e como facilitadores (2.2), sumariados no quadro 7-C.

Quadro 7-C: Sumário dos obstáculos e facilitadores detetados

### **Obstáculos:**

1. A existência de elevado número de entidades reguladoras sem uma estratégia individual clara e sem uma estratégia conjunta, visível, dinâmica e operacionalizada;
2. A carência de mecanismos que assegurem a coerência e harmonização de diretrizes;
3. A ausência do SNITURH e o atraso na emissão de decisões administrativas de licenciamento;
4. A ausência de troca de informação no interior do Ministério do Ambiente e com o seu exterior e a falta de utilização da informação disponível (REF);
5. A ausência de uma etapa da regulação (a análise de autocontrolo) e as notificações;
6. A carência de informação necessária, validada, “decifrada” e atualizada sobre o estado do ambiente e a sua relação com as atividades antropogénicas e a falta de utilização da informação disponível (SNIRH);
- 7 A formulação pouco clara e rigorosa dos diplomas aliada à falta de instrumentos de regulação:
  - 7.1. A regularização e as captações “existentes”;
  - 7.2. O licenciamento das captações de águas subterrâneas “novas” (pesquisa, execução e exploração);
  - 7.3. O afastamento mínimo de 100 m entre captações;
  - 7.4. O licenciamento das entidades que exercem a atividade de pesquisa e execução de captações e a montagem dos equipamentos de extração;
  - 7.5. A indefinição operacional dos impactes significativos nos recursos hídricos e o limite dos 5 cv;
  - 7.6. A sobreposição da análise de autocontrolo e a TRH;
  - 7.7. A veracidade da informação prestada pelos UA sobre a potência dos meios de extração e os resultados do autocontrolo;
  - 7.8. A manutenção e operação da captação e as alterações da decisão administrativa de licenciamento;
  - 7.9. O planeamento da ação da fiscalização e a inspeção, as reclamações e os acidentes de poluição;
  - 7.10. A relação entre a qualidade no licenciamento e na fiscalização/inspeção e o incumprimento legal;
  - 7.11. A conexão entre a Lei da Água e os regimes de licenciamento das atividades principais dos UA;
  - 7.12. A conexão entre a Lei da Água e os regimes PCIP e AIA.

### **Facilitadores:**

1. O esforço de “regularização das captações “existentes” e de licenciamento das captações “novas”;
2. As redes de monitorização dos recursos hídricos e o SNIRH;
3. Os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica;
4. A implementação efetiva do regime económico e financeiro e taxa de recursos hídricos;
5. A cooperação entre as ARH e a IGAOT e o SEPNA;
6. O licenciamento das entidades que exercem a atividade de pesquisa e execução de captações;
7. O grupo de trabalho de preparação do SNITURH, o seu desenho e respetivos guias;
8. As práticas mais consentâneas.

Fonte: Elaboração própria

## 2.1 OBSTÁCULOS

Ao explicar os resultados apresentados em 2.2., recorrendo à informação coligida no Anexo C, surgiram como fatores obstáculo na implementação:

### OBSTÁCULOS - 1

#### **A EXISTÊNCIA DE ELEVADO NÚMERO DE ENTIDADES REGULADORAS SEM UMA ESTRATÉGIA INDIVIDUAL CLARA E SEM UMA ESTRATÉGIA CONJUNTA, VISÍVEL, DINÂMICA E OPERACIONALIZADA**

As baixas pontuações atribuídas às dimensões sobreposição, interface, qualidade, proporcionalidade e universo nas categorias licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção permaneceram num intervalo que varia geralmente entre 0,20 e 0,60 e que na análise de autocontrolo foi de 0 (zero). Estes valores espelham estratégias individuais pautadas por critérios pouco claros e a inexistência de uma estratégia de regulação conjunta, que oriente e um o trabalho desenvolvido pelas diversas entidades que detêm competências na implementação da Lei da Água e respetiva regulamentação, na matéria das captações de água subterrânea, em particular entre as entidades responsáveis pelo licenciamento e pela análise de controlo e fiscalização, as Administrações de Região Hidrográfica (ARH) do Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve, e destas em conjunto com as entidades também responsáveis pela fiscalização, o Serviço de Proteção da Natureza (SEPNA) da Guarda Nacional Republicana (GNR), e pela inspeção, a Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT). Aferiu-se, igualmente, não existir coordenação entre as diferentes entidades na análise e tratamento dado a reclamações. A Polícia de Segurança Pública (PSP), através da Brigada de Proteção Ambiental (BriPA), aparenta não atuar no domínio da Lei da Água.

A urgência em inverter esta trajetória é determinada pelos riscos associados à degradação dos recursos hídricos em Portugal, um recurso natural de valor incalculável para a saúde e sobrevivência humana e para o ambiente, demonstrada por documentos já mencionados no estudo de caso B. Em particular, alerta-se para o impacto das alterações climáticas em Portugal nas várias componentes naturais, projeto designado por SIAM (*Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures*), coordenado por Filipe Duarte Santos (2006) e, mais recentemente, para o Relatório de Estado do Ambiente (APA, 2012), onde se refere que a área suscetível à desertificação tem aumentado

de forma evidente em Portugal continental no período entre as séries de 1961/90, 1979/2000 e 1980/2010. Esta tendência é, ainda, mais relevante se apenas se considerar o decénio 2000/2010, que corresponde ao período de aplicação da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (CNUCD) em Portugal<sup>306</sup>, que apresenta como um dos objetivos estratégicos a defesa da rede hidrográfica e das águas subterrâneas.

## **OBSTÁCULOS - 2**

### **A AUSÊNCIA DE MECANISMOS QUE ASSEGUREM A COERÊNCIA E HARMONIZAÇÃO DE DIRETRIZES**

Os principais documentos orientadores do licenciamento, da análise de autocontrolo e da fiscalização/inspeção resultam do trabalho preparatório realizado pelos grupos constituídos no âmbito do Sistema Nacional de Informação dos Títulos de Utilização dos Recursos Hídricos (SNITURH), descritos no estudo de caso B, na Parte III. Estes documentos mantiveram a sua utilidade. Todavia, após 2008, as reuniões ou fóruns de discussão entre as diversas entidades da AP com competências em matéria de implementação da Lei da Água têm sido praticamente inexistentes ou, quando ocorrem, não envolvem todas as entidades competentes ou delas resultam documentos que não são publicitados e que, concomitantemente, não vinculam juridicamente os utilizadores do ambiente (UA) às suas disposições, conforme será explanado nos itens seguintes. Estas lacunas repercutem-se nos muitos pontos da legislação que se prestam a diferentes interpretações por parte dos seus diversos leitores e que não foram, ainda, ultrapassados, refletidos na baixa pontuação da dimensão qualidade e proporcionalidade. São exemplos, que serão retomados ao longo da apresentação de resultados deste estudo de caso, o licenciamento da fase de pesquisa e execução da captação, a aplicação da taxa de recursos hídricos (TRH), o licenciamento devido aos impactes significativos nos recursos hídricos, o licenciamento das captações “existentes” e a distância mínima de 100 m entre captações.

---

<sup>306</sup> Através do Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/99, de 9 de julho. No Relatório expõe-se que “A partir dos dados da série temporal 1980/2010 (anos hidrológicos) é possível, então, concluir que cerca de 57% do território continental é suscetível à desertificação, sendo que para o período do decénio 2000/2010 esse valor é de 63%. O Alentejo, particularmente a bacia do Guadiana, o litoral e o nordeste algarvio, Trás-os-Montes e a zona da raia na Beira Baixa são as regiões onde a situação merece especial atenção.”



### OBSTÁCULOS - 3

#### A AUSÊNCIA DO SNITURH E O ATRASO NA EMISSÃO DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS DE LICENCIAMENTO

Na ausência do desenvolvimento do SNITURH, constatada no estudo de caso B, não se criou qualquer outro instrumento nem se implementou qualquer ação que assegurasse a troca de informação entre as entidades da Administração Pública (AP), nomeadamente das decisões administrativas de licenciamento, de análise de autocontrolo e de fiscalização/inspeção, essencial na gestão da interface e sobreposição de atribuições em matéria de recursos hídricos.

A ausência do SNITURH, em conjugação com o elevado número de pedidos de licenciamento rececionados nas ARH no âmbito da regularização (designação dada ao período concedido para que os utilizadores de recursos hídricos sem título válido procedessem ao licenciamento dessa utilização, e que decorreu entre 1 de junho de 2007 e 31 de dezembro de 2010<sup>307</sup>) e a falta de recursos humanos das ARH<sup>308</sup>, à data, provocaram repercussões insanáveis. A tarefa de analisar individualmente os milhares de pedidos de licenciamento e resultados do autocontrolo, remetidos em suporte papel ou digital, sem o apoio a sistemas de informação que facilitassem este processo, dificultaram a emissão, em tempo útil, das decisões administrativas de licenciamento e de análise de autocontrolo (ambas visíveis pelas baixas pontuações no universo).

Estes obstáculos foram parcialmente ultrapassados finda a regularização e as ARH desenvolveram sistemas de informação próprios, que desmaterializaram os processos e proporcionaram condições bastante mais favoráveis à diminuição dos prazos de resposta nos pedidos de licenciamento das captações de água subterrânea.

De acordo com as informações prestadas nas sessões de trabalho, os sistemas de informação das ARH do Norte, Centro, Tejo e Alentejo foram desenvolvidos autonomamente, sem conjugação de esforços nesse processo. A ARH Algarve manteve, com adaptações, dois sistemas de informação de gestão de recursos hídricos da CCDR. O estudo dos sistemas de informação não coube nesta investigação mas houve a oportunidade de analisar alguns sistemas e respetivas funcionalidades ou características gerais, já desenvolvidas ou em projeto, tais como o sistema de Informação e Apoio à

---

<sup>307</sup> Previsto no artigo 89º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

<sup>308</sup> Apenas a título exemplificativo, e sem considerar dirigentes e colaboradores de outras categorias que possam apoiar nas atividades em estudo, demonstra-se esta enorme dificuldade com informação patente nos Relatórios de Atividades de 2009 e 2010 das ARH do Alentejo (16 Técnicos Superiores e 8 Vigilantes da Natureza em 31.12.2010), Tejo (62 Técnicos Superiores e 7 Vigilantes da Natureza em 31.12.2010), Centro (21 Técnicos Superiores e 9 Vigilantes da Natureza em 31.12.2010) e Norte (20 Técnicos Superiores) e no Plano de Atividades de 2010 da ARH Algarve (24 Técnicos Superiores e 2 Vigilantes da Natureza em 30.11.2009).

Decisão [SI.ADD] da ARH do Norte<sup>309</sup>, o Balcão de Atendimento Online da ARH Centro, o SiARHTe da ARH Tejo, o SITURH da ARH Alentejo, e os sistemas GESLIC e SAL da ARH Algarve. Após a integração das cinco ARH na APA, e em data posterior às sessões de trabalho, constatou-se a entrada em funcionamento de uma plataforma comum, o Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente (SILiamb)<sup>310</sup>.

#### OBSTÁCULOS - 4

##### **A CARÊNCIA DE TROCA DE INFORMAÇÃO NO INTERIOR DO MINISTÉRIO DO AMBIENTE E COM O SEU EXTERIOR E A FALTA DE UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL (REF)**

A ARH Tejo foi a única entidade que disponibilizou o acesso *online* dos títulos de utilização de recursos hídricos (TURH), à IGAOT e ao SEPNA, registados no seu sistema de informação (SiARHTe), operacional a partir de meados de 2010<sup>311</sup>. As restantes ARH disponibilizam, quando solicitados, os TURH às entidades da AP.

Na análise de autocontrolo não existiam decisões administrativas que pudessem ser consultadas. De acordo com as informações prestadas, essa análise tem sido efetuada apenas no âmbito de pedidos de renovação ou de alteração de licenciamento.

A IGAOT, as ARH e o SEPNA desconhecem, entre si, o planeamento das fiscalizações/inspeções. A IGAOT não transmite, exceto se solicitado, os resultados das suas inspeções às cinco ARH e ao SEPNA. O mesmo ocorre no sentido inverso. O planeamento das ações de inspeção da IGAOT ou de fiscalização das ARH (em particular da ARH Tejo, única entidade que demonstrou possuir um plano anual) também não é cedido com antecedência entre estas entidades ou ao SEPNA. O INAG facultou à IGAOT, no decorrer do ano de 2011, acesso à aplicação informática do regime económico e financeiro (REF) do SNITURH. Contudo, a IGAOT faz uma utilização muito restrita dessa informação, sendo rara a menção a esta vertente nos seus relatórios de inspeção. Nas inspeções não se confirma se a

<sup>309</sup> Não se detém informação sobre o estado de desenvolvimento, mas este sistema pretendia associar um sistema de informação geográfica, uma aplicação de suporte a relatórios internos periódicos do estado dos recursos hídricos e da aplicação de partilha para o sistema WISE – *Water Information System for Europe*, uma base de dados e aplicação para inventário/cadastro de infraestruturas e utilizações dos recursos hídricos; aplicações de gestão com módulos de gestão de processos de licenciamento, do autocontrolo e de fiscalização no âmbito dos títulos de utilização do Domínio Hídrico e ainda de gestão de cálculo da Taxa de Recursos Hídricos, modelos informáticos de simulação da quantidade e qualidade de recursos hídricos no âmbito de apoio à decisão e a instalação de um (geo)portal/plataforma SIG que permitam a integração, a gestão, a edição multiutilizador *on-line*, o acesso a produtos e serviços associados a dados e aplicações de suporte à gestão interna, à cooperação institucional e aos processos de comunicação, sensibilização, participação e avaliação pública de acordo com as atribuições e atividades da ARH do Norte (Joaquim Alonso, Pedro Castro, Jorge Ribeiro, Arnaldo Machado e António Brito, sistema de Informação e Apoio à Decisão [SI.ADD] da ARH do Norte, I.P., os objectivos e as práticas de desenvolvimento), disponível em <http://www.arhnorte.pt/doc.php?co=2330>, [consultado em 02.2012].

<sup>310</sup> Plataforma de Licenciamento disponível em <https://siliamb.apambiente.pt>, operacional desde outubro de 2012.

<sup>311</sup> Contém apenas os TURH emitidos a partir dessa data.

utilização de recursos hídricos consta desse cadastro de utilizadores, ou, ainda, se ocorreu o pagamento da taxa de recursos hídricos (TRH) quando esta é devida. A informação sobre o REF não é, ainda, utilizada na seleção dos alvos a inspecionar.

Os autos de notícias resultantes das ações de fiscalização do SEPNA são remetidos à respetiva ARH, por ser esta a entidade competente para a instrução dos processos de contraordenação (PCO)<sup>312</sup>. Em retorno, as ARH enviam ao SEPNA as decisões administrativas que emitem na sequência desses autos. No entanto, quando existe uma impugnação judicial (no âmbito da qual os agentes do SEPNA poderão ter sido testemunhas de acusação), as decisões de tribunal não são direcionadas pelas ARH para o SEPNA. Todavia, o acesso a essas decisões, quer de ações do SEPNA quer das ARH, na perspetiva do estudo dos factos que estão na origem dos casos de arquivamento (sem ser por pagamento da coima), de absolvição, de nulidade ou de arquivamento por prescrição, seria de extremo interesse na melhoria da qualidade nas três categorias (licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção).

O cruzamento de informação entre as entidades do Ministério do Ambiente e entre estas e entidades de outros Ministérios, como os Ministérios da Economia, Finanças, Trabalho e Segurança Social, ou dados provenientes do Instituto Nacional de Estatística, com o objetivo de identificar todos os UA, é incipiente. Esta ação apoiaria a confirmação do cumprimento das obrigações formais dos UA, de requerimento de licenciamento e de submissão de autocontrolo e o conhecimento de todos os potenciais alvos de fiscalização/inspeção.

A falta de colaboração entre as entidades da AP, manifesta primariamente nas dimensões sobreposição e interface, repercute-se nas dimensões proporcionalidade e universo, mas também na qualidade. Esta última dimensão será analisada em obstáculos seguintes. Os resultados obtidos nos dois questionários individuais convergem ao sublinhar um obstáculo na coordenação do trabalho entre as entidades responsáveis pela fiscalização e inspeção, mas também entre estas e as entidades que implementam o licenciamento e a análise de autocontrolo.

---

<sup>312</sup> Conforme artigo 83º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007. Mas note-se que o SEPNA não remete às ARH os resultados das diligências quando não se detetam infrações, exceto se solicitado.

## OBSTÁCULOS - 5

### A AUSÊNCIA DE UMA ETAPA DA REGULAÇÃO (A ANÁLISE DE AUTOCONTROLO) E AS NOTIFICAÇÕES

Os resultados do gráfico 2-C informam que as ARH não analisam o autocontrolo submetido pelos UA. Essa análise deveria ter o intuito de detetar aqueles que não cumprem as condições estipuladas no TURH, por exemplo, porque extraem volumes de água acima dos valores limite de consumo (qualidade) ou não submetem sequer os resultados do autocontrolo. Por conseguinte, não existe qualquer processo de contraordenação (PCO) neste âmbito. Ressalve-se que a ARH Algarve desenvolveu, no ano de 2010, uma base de dados onde consta a designação do UA, o respetivo TURH e a classificação de diferentes níveis de risco, de 1 a 5. Esta classificação resultou da ponderação: i) do envio de reporte de autocontrolo (sim/não); ii) do (in)cumprimento dos valores limite de consumo (sim/não); e iii) da localização da captação em “zonas críticas” previamente definidas. Porém, desta análise de autocontrolo não resultaram PCO aos infratores que não submeteram o autocontrolo ou que reportaram o incumprimento das suas condições, pelo que o valor da dimensão universo foi, à semelhança das restantes ARH, de zero. Acrescenta-se que este trabalho não foi aproveitado na seleção dos alvos da fiscalização, pelo que a pontuação na dimensão proporcionalidade foi apenas ligeiramente superior. A fiscalização da ARH Algarve, à semelhança da fiscalização das ARH Centro, Tejo e Alentejo, cingiu-se à resposta a reclamações e ao apoio ao licenciamento. A ARH Norte não dispõe de fiscalização.

Relembre-se que a IGAOT não tem acesso ao reporte de autocontrolo submetido pelos UA às cinco ARH, com exceção da informação prestada no âmbito do REF. Nestas circunstâncias, a IGAOT solicita aos UA, e acede e analisa estes dados, apenas no momento da inspeção. Possivelmente para contornar o obstáculo da falta de acesso a esta informação, essencial para a sua atuação, a IGAOT utiliza, desde 2003, um instrumento que designa por notificação. A notificação consiste numa solicitação a um número elevado de UA, por via postal, ou seja sem deslocação ao seu local de atividade, de informações/documentos que permitam aferir o cumprimento da legislação num determinado sector, incluindo os resultados do autocontrolo <sup>313</sup>.

---

<sup>313</sup> O número de notificações por ano foi: 2 em 2003; 5 em 2004; 11 em 2004; 11 em 2005, 11 em 2006; 5 em 2007; 13 em 2008; 3 em 2009; 3 em 2010; 3 em 2011. A título de exemplo sintetiza-se, de seguida, o objetivo das notificações realizadas nos anos de 2009 a 2011. No ano de 2011, ocorreram três notificações, em matéria do Registo, Avaliação, Autorização e Restrição de substâncias químicas (REACH), o Regulamento (CE) n.º 1907/2006, que entrou em vigor em 1 de junho de 2007. No ano de 2010, as três notificações incidiram sobre 300 unidades da indústria hoteleira na verificação de obrigações do Decreto-Lei n.º 242/2001, de 31 de agosto (solventes), Decreto-Lei n.º 267/2009, de 29 de Setembro, (óleos alimentares usados) e Decreto-Lei n.º 152/2005, de 31 de agosto, (substâncias que empobrecem a camada de ozono); 279 Câmaras Municipais no âmbito da obtenção de informação sobre os parques industriais, indústrias aí instaladas e suas principais características e identificação de estações de tratamento de águas residuais afetas a esses parques; e 1000 unidades de transformação de massas minerais. Em 2009: 80 unidades de comercialização de equipamento elétrico e

Apesar de se compreender o objetivo da IGAOT, coloca-se em causa a legitimidade da estratégia adotada, porque implica uma duplicação das obrigações de reporte de informação que recaem sobre os UA. Acresce que a notificação equivale a uma ordem administrativa, cujo incumprimento incorre numa sanção<sup>314</sup>. A própria IGAOT reconhece que a sua legitimidade está em causa, uma vez que não instaura PCO na ausência de uma resposta ou quando esta demonstra o incumprimento da legislação. Nas sessões de trabalho na IGAOT, aferiu-se, ainda, que nem sempre esses UA são, posteriormente, inspecionados<sup>315</sup>. Por outro lado, pela análise das decisões administrativas, verificou-se que quando se realizam inspeções na sequência de notificação, estas são realizadas, não raras vezes, apenas com o intuito de assegurar o cumprimento da notificação, não se prevendo as restantes vertentes ambientais<sup>316</sup>.

À data das sessões de trabalho, as ARH já dispunham de sistemas de informação próprios, mas nenhuma procedia, ainda, à sua utilização na funcionalidade de submissão de autocontrolo pelos UA e à sua análise pela AP<sup>317</sup>. Destaca-se que a ARH Centro foi a única que demonstrou possuir um manual de procedimentos, datado de janeiro de 2012, com vista ao reporte *online* do autocontrolo.

Não obstante, a omissão na análise do autocontrolo não pode ser associada apenas à ausência de sistemas de informação. O módulo REF do SNITURH está operacional e abrange os UA que, em teoria, corresponderão àqueles cujas atividades causam maiores impactes nos recursos hídricos<sup>318</sup>. Seria lógico que, tendo as ARH conferido a informação sobre os UA detentores de TURH<sup>319</sup>, que não reportaram os resultados do autocontrolo no âmbito do pagamento da taxa de recursos hídricos

eletrónico (Decreto-Lei n.º 230/2004, de 10 de dezembro, resíduos de equipamento elétrico e eletrónico); 8 empresas nacionais detentoras de 548 postos de abastecimento de combustíveis (Decreto-Lei n.º 97/2000, de 25 de maio, equipamentos sob pressão); 105 empresas de recauchutagem, Decreto-Lei n.º 242/2001, de 31 de agosto (solventes); 70 unidades do sector do vidro (captação de recursos hídricos, rejeição de águas residuais, emissão de poluentes para a atmosfera).

<sup>314</sup> As notificações solicitam informação ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado, aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo: “2 — Os serviços de inspeção podem solicitar informações a qualquer pessoa colectiva de direito privado ou pessoa singular, sempre que o reputar necessário para o apuramento dos factos.” Apesar de a maioria das notificações não o referir, o incumprimento desta ordem pode ser sancionado ao abrigo do disposto na Lei n.º 50/2006 de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto (Lei das contraordenações ambientais), artigo 25º, que dispõe que “Ordens da autoridade administrativa, 1—Constitui contra-ordenação grave o incumprimento de ordens ou mandados legítimos da autoridade administrativa transmitidos por escrito aos seus destinatários.”.

<sup>315</sup> Por exemplo, confirmou-se não terem ocorrido inspeções no âmbito da notificação efetuada ao sector de massas minerais.

<sup>316</sup> Em 2009, das 1604 inspeções realizadas, 341 visaram a “verificação de notificações postais”, conforme o respetivo Relatório de Atividades. Em 2010 e 2011, não consta nos relatórios de atividades o número de inspeções realizadas com este fim. Num relatório temático da IGAOT, que analisou as inspeções ao sector de matadouros e transformação de carne entre 2004 e 2009, alerta-se que algumas das inspeções efetuadas a este sector, após 2006, apenas abarcaram a verificação do cumprimento dos diplomas que haviam sido alvo de notificação nesse ano (substâncias que empobrecem a camada de ozono e o regulamento de instalação, funcionamento, reparação e alteração de equipamentos sob pressão), ficando os outros descritores ambientais sem verificação do cumprimento legislativo, alguns dos quais haviam sido alvo de PCO em inspeções anteriores.

<sup>317</sup> Prevista, pelo menos, nos sistemas de informação da ARH Alentejo, Centro e Norte, mas inoperacional em todos os sistemas.

<sup>318</sup> A taxa de recursos hídricos (TRH) é paga apenas pelos utilizadores que capturem água em domínio público ou em recursos privados, estes últimos quando possuam meios de extração cuja potência seja superior a 5 cv ou cujos impactes nos recursos hídricos sejam significativos.

<sup>319</sup> A obrigação de autocontrolo apenas é exigível através do TURH, conforme o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

(TRH)<sup>320</sup>, instaurassem o devido PCO<sup>321</sup>, o que não aconteceu. Acrescente-se que se aferiu, nas sessões de trabalho em todas as ARH, que, se por análise dos dados remetidos no âmbito do REF, se verificar que são ultrapassados os valores limite, estes metros cúbicos (m<sup>3</sup>) de água extraídos serão igualmente sujeito aos valores de base tabelados para os componentes da TRH, sem qualquer valor acrescido e sem ser, igualmente, instaurado um PCO<sup>322</sup>. Não se verificou, ainda, ter ocorrido a revogação de qualquer TURH<sup>323</sup>.

Constata-se, assim, uma incapacidade das ARH em participar as infrações detetadas. O motivo pelo qual não são instaurados PCO poderá estar relacionado com a falta de procedimentos que orientem e definam, de forma concreta, os objetivos e as regras de análise de autocontrolo e o tratamento dos incumprimentos (legais), em temáticas que serão posteriormente desenvolvidas, como sejam: a) por não se localizar todos os UA que não têm TURH mas deveriam tê-lo; b) por não detetar informações falsas dos UA sobre a potência dos meios de extração de água dos recursos hídricos ou sobre o volume de água extraído (qualidade); c) pela impossibilidade de diferenciar incumprimentos do autocontrolo pontuais e justificáveis, de incumprimentos reiterados; d) pelos elevados valores das coimas; ou e) pela própria definição dos UA com impactes significativos nos recursos hídricos. A opinião expressa nos resultados dos questionários individuais apoia esta leitura, ao identificar um obstáculo ao enfoque da AP sobre os destinatários sujeitos a regulação com maiores impactes ambientais (proporcionalidade).

Mas a inação das entidades da AP na análise de autocontrolo cria desigualdades entre aqueles que executam o autocontrolo, que o reportam à ARH e tomam as medidas necessárias para cumprir as suas condições (que podem implicar investimentos avultados) e, no outro extremo, aqueles que não cumprem a legislação e permanecem impunes.

---

<sup>320</sup> Dados que serão sempre verificados para justificar o cálculo direto ou indireto da matéria tributável sobre a qual incide a TRH, conforme, respetivamente, os artigos 12º e 13º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho.

<sup>321</sup> Infração prevista e punível por incumprimento da obrigação de autocontrolo.

<sup>322</sup> Em todas as ARH foi constatado não existir nenhum processo de contraordenação por incumprimento de condições determinadas no autocontrolo previsto no TURH.

<sup>323</sup> Conforme previsto no artigo 32º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007: “1— Os títulos de utilização são total ou parcialmente revogados nos casos previstos nos números 4 e 6 do artigo 69º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e, ainda quando se verifique alguma das seguintes situações:(...) c) A falta de instalação de sistema de autocontrolo prevista no artigo 5º do presente decreto-lei; d) O não envio dos dados relativos ao autocontrolo de acordo com a periodicidade exigida, nos termos do artigo 5º do presente decreto-lei; e) O não pagamento da taxa de recursos hídricos legalmente devida, sempre que a mora se prolongue por mais do que um semestre. 2—A revogação dos títulos é determinada pela autoridade competente se o titular, apesar de advertido do incumprimento, não suprir a falta no prazo que lhe for fixado.(...)”.

## OBSTÁCULOS - 6

### **A CARÊNCIA DE INFORMAÇÃO NECESSÁRIA, VALIDADA, “DECIFRADA” E ATUALIZADA SOBRE O ESTADO DO AMBIENTE E A SUA RELAÇÃO COM AS ATIVIDADES ANTROPOGÉNICAS E A FALTA DE UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO DISPONÍVEL (SNIRH)**

Os questionários individuais identificam um obstáculo no desconhecimento do estado real do ambiente natural na área de intervenção dos destinatários sujeitos a regulação, tanto no licenciamento como na fiscalização e inspeção e na focalização de ambos nos destinatários sujeitos a regulação com maiores impactes ambientais<sup>324</sup> (proporcionalidade). No que respeita ao licenciamento, este item será retomado aquando da análise dos impactes significativos nos recursos hídricos.

Quanto à fiscalização e inspeção, a IGAOT, as ARH<sup>325</sup> e o SEPNA não utilizam o conhecimento sobre o estado dos recursos hídricos no planeamento das suas ações. Contudo, esta informação encontra-se acessível ao público, no Sistema Nacional de Informação aos Recursos Hídricos (SNIRH)<sup>326</sup>, nos anteriores Planos de Bacia Hidrográfica<sup>327</sup> e, mais recentemente, nos novos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH)<sup>328</sup>. Acrescente-se que as ARH dispõem desta informação em tempo real porque são as entidades que gerem as redes de monitorização de recursos hídricos e os respetivos dados. É ainda relevante que este conjunto de entidades venha, também, a ter acesso aos resultados de autocontrolo não considerados no SNIRH e PGBH, por não estarem englobados na rede oficial, mas aos quais as ARH ou as CCDR ou a APA têm acesso, especificamente à monitorização de recursos hídricos exigida nos TURH, nas licenças ambientais (LA) ou nas declarações de impacte ambiental (DIA)<sup>329</sup>.

Na dimensão proporcionalidade não pode ser descurado um passo muito importante na seleção de diferentes periodicidades da inspeção pela IGAOT com recurso a um “Modelo de análise para a gestão

---

<sup>324</sup> Um dos respondentes ao questionário classificou as respostas referentes ao último ponto não como um obstáculo mas como “não dificulta nem facilita”. Mas, conforme foi explicado, essa resposta poderá significar que considera que a implementação desses fatores nem sequer existe, e como tal, “não dificulta nem facilita”.

<sup>325</sup> O primeiro plano de fiscalização da ARH Tejo, referente a 2011, continha um total de 570 instalações. A escolha das utilizações a fiscalizar teve por base os seguintes critérios: potencial impacto em zonas protegidas e/ou outras utilizações; sazonalidade; queixas e denúncias; verificação das características da utilização licenciada ou em processo de licenciamento; verificação do cumprimento dos requisitos de sondagem no caso da pesquisa e captação de águas subterrâneas. Contudo, não foi apresentado um relatório que demonstrasse que este plano foi seguido e a seleção, em concreto, dos UA a fiscalizar.

<sup>326</sup> <http://snirh.pt/>, referenciado no estudo de caso B, onde constam dados, validados, inseridos anualmente pelo INAG.

<sup>327</sup> Publicados em Diário da República entre 2001 e 2002.

<sup>328</sup> Disponibilizados nos sítios da internet das ARH de forma parcial, no ano de 2011 e 2012 e, após setembro de 2012 no sítio da internet da APA em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=834>

<sup>329</sup> Devem aqui ser consideradas as muitas captações, cujos dados de qualidade da água extraída na fase de pesquisa ou em alguns casos durante a exploração, e, por vezes, os níveis piezométricos, devem ser reportados junto das ARH, no âmbito dos TURH. Frequentemente, os UA devem reportar, junto da APA ou CCDR, no âmbito das LA emitidas no âmbito do regime jurídico da prevenção e controlo integrado da poluição (PCIP) ou dos relatórios de monitorização previstos nas DIA, emitidas ao abrigo do regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA). Estão ainda instalados muitos piezómetros (por exemplo, nos aterros e explorações mineiras), com o fim de obter dados sobre o estado das águas subterrâneas, que são reportados periodicamente às entidades coordenadoras do licenciamento do Ministério do Ambiente.

do risco – risk”, graduado em níveis de risco, em utilização desde 2009. No entanto, esta ferramenta ainda só é aplicada aos UA que estão abrangidos pelo regime legal da prevenção e controlo integrado da Poluição (PCIP)<sup>330</sup>, ou às Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR), que servem ou foram projetadas para tratar um número de habitantes igual ou superior a dez mil (10 000 habitantes equivalente)<sup>331</sup>, desde 2010. O modelo das ETAR não inclui descritor de consumo de água, presumivelmente por não se considerar ser um impacte importante neste sector.

O modelo de análise de risco PCIP inclui sete critérios, designadamente:

- Complexidade (capacidade produtiva) e tamanho (área);
- Emissão para o ar (número total de substâncias do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR)<sup>332</sup>, e número das quais está acima do respetivo limiar<sup>333</sup> PRTR);
- Emissão para a água (número total de substâncias PRTR e número das quais está acima do respetivo limiar PRTR);
- Gestão de resíduos (quantitativo de resíduos perigosos e não perigosos declarados no PRTR);
- Localização (proximidade a zonas sensíveis, por exemplo, reserva ecológica nacional (REN), áreas protegidas, perímetros de proteção de água para consumo humano ou massas superficiais com má qualidade);
- Atitude do operador (atitude em relação ao ambiente e sustentabilidade dessa atitude); e
- Cumprimento da legislação (número de infrações constatadas na última inspeção).

Na seleção dos UA a inspecionar, o impacte direto das suas atividades na extração de recursos hídricos subterrâneos é desconsiderado. Poderá, no entanto, ser reconhecido de forma indireta, se ocorrer uma infração nesta área, penalizada no critério “cumprimento da legislação”. Porém, questiona-se o uso do número de infrações, e não uma escala da sua gravidade, e apenas as detetadas na última inspeção realizada, ignorando-se, por razões óbvias, as infrações da análise de autocontrolo.

---

<sup>330</sup> Esta prática surgiu de um protocolo firmado com a Inspeção do Ambiente Holandesa, que facultou a sua própria matriz, que foi depois adaptada.

<sup>331</sup> A matriz aplicável às ETAR considera os seguintes critérios: complexidade (número de indústrias ligadas e população servida pela ETAR); gestão das águas residuais (conjunto de parâmetros analisados e número de parâmetros não conformes com os valores limite de emissão); gestão das lamas (destino, incluindo legalidade, e quantidade de lamas produzidas); eficiência energética (implementação de medidas de eficiência energética em função da população servida); atitude da entidade gestora (atitude em relação ao ambiente e sustentabilidade dessa atitude); localização (localização do ponto de descarga em área costeira, massa de água fortemente modificada, etc.) e cumprimento da legislação (número de infrações constatadas na última inspeção).

<sup>332</sup> Cujas implementação foi definida no Regulamento (CE) n.º 166/2006, de 18 de janeiro de 2006, e no direito interno através do Decreto-Lei n.º 127/2008, de 21 de julho, alterado pelo Decreto-lei n.º 6/2011, de 10 de janeiro.

<sup>333</sup> Estipulado no Anexo II do Regulamento PRTR (artigo 4º do Decreto-Lei n.º 127/2008), como o valor limite a partir do qual os valores que excedam os limiares serão comunicados à Comissão Europeia, que os divulgará no sítio da internet do PRTR Europeu: <http://prtr.ec.europa.eu/>.



Retornando ao assunto inicial deste item, ressalta a necessidade da produção de sistemas de informação com dados validados e “decifrados” que relacionem o estado dos recursos hídricos com o impacto provocado pelas atividades antropogénicas<sup>334</sup>. O uso do termo “decifrados” deve ser explicado: os níveis piezométricos ou a concentração de um parâmetro num aquífero<sup>335</sup>, ou mesmo a existência de uma determinada atividade antropogénica num local, não nos indicam, por si só, o seu significado para a gestão dos recursos hídricos. Mas se se conjugar o estado quantitativo e químico de um aquífero com os TURH emitidos para atividades georreferenciadas e respetivo desempenho ambiental, então, serão considerados dados “decifrados”, ou seja, operacionais, pois apoiarão, em simultâneo, a tomada de decisão (no planeamento e execução) do licenciamento e da fiscalização/inspeção com implicações positivas na proporcionalidade e no universo.

Estão em curso diversos projetos, alguns já mencionados, que, congregados, poderão ser uma resposta. Refira-se, por exemplo, o SNIamb, o Sistema Nacional de Informação do Ambiente<sup>336</sup>, lançado em fevereiro de 2011, que pretende garantir e simplificar a estruturação e divulgação de dados de referência para apoio ao desenvolvimento e avaliação de políticas ambientais, unindo os esforços das entidades do Ministério do Ambiente e do seu exterior, desenvolvido e gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA)<sup>337</sup>. O SNIamb pretende abranger e integrar os sistemas de informação existentes, assentando na racionalização dos fluxos de dados e na redução dos custos de monitorização e comunicação, com diferentes níveis de acesso à informação. Pode adiantar-se que a interligação entre o SNIamb e PRTR e o Sistema Integrado de Gestão dos Resíduos (SIRER), ambos no âmbito do Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente (SIRAPA)<sup>338</sup>, é uma realidade. Ao nível nacional, destacam-se também outros sistemas de informação relevantes como o

<sup>334</sup> Um resumo da informação disponível à data consta nos PGBH, verificando-se em vários casos ser ainda incompleta. O Decreto-Lei n.º 77/2006, de 30 de março, que regulamenta a lei da água, incide sobre estes temas.

<sup>335</sup> Conforme artigo 4º da Lei da Água: “Aquífero: uma ou mais camadas subterrâneas de rocha ou outros estratos geológicos suficientemente porosos e permeáveis para permitirem um escoamento significativo de águas subterrâneas ou a captação de quantidades significativas de águas subterrâneas”.

<sup>336</sup> Disponível em <http://sniamb.apambiente.pt>. A sua criação e gestão foi prevista no Decreto Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de abril.

<sup>337</sup> O SNIamb integra, numa fase inicial, três componentes principais - o Portal de Metadados, o Portal de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e o Visualizador de Informação Geográfica. Este sistema foi lançado sob a égide do Sistema de Informação Ambiental Partilhada (SEIS), um projeto da responsabilidade conjunta da Comissão Europeia e da Agência Europeia do Ambiente, que cumprirá a Diretiva INSPIRE (que estabelece a criação da Infraestrutura Europeia de Informação Geográfica, transposta pelo Decreto-Lei n.º 180/2009, de 7 de agosto, (COM (2008) 46 final: “Para um Sistema de Informação Ambiental Partilhada (SEIS), *Shared Environmental Information System*”). O Sistema Nacional de Informação Geográfica (SNIG) é a infraestrutura nacional de dados espaciais e, através do seu geoportal, permite pesquisar, visualizar e explorar a informação geográfica sobre o território nacional, produzida pelas entidades oficiais e também por privados. É igualmente um espaço de contacto para dinamizar, articular e organizar as actividades relacionadas a esta temática em Portugal e no contexto da diretiva europeia *Infrastructure for SPatial InfoRmation in Europe* (INSPIRE), conforme informação disponível em <http://snig.igeo.pt/portal/>, [consultado em 12.2012]. Sobre a Diretiva n.º 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de março de 2007, INSPIRE, encontra-se mais informação disponível em <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>338</sup> O SIRAPA é um portal internet de comunicação, reservada a entidades clientes e parceiras, com obrigações legais no âmbito do Ambiente – SIRER, PRTR, REGEE (registo de emissão de gases com efeito de estufa). Esta plataforma permite, aos utilizadores já registados, efetuar pedidos de informação ou de licenciamento, aceder a formulários, submeter a informação, consultar o estado do processo ou resposta, aceder a informação sobre pagamentos”, informação disponível em [http://sirapa.apambiente.pt/SIRAPA\\_Ext\\_Org/Principal.aspx](http://sirapa.apambiente.pt/SIRAPA_Ext_Org/Principal.aspx), [consultado em 10.2012].

SNITURH (módulo REF), o SNIRH, o InterSIG<sup>339</sup>, que inclui a georreferenciação dos dados do Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais (INSAAR), o sistema de Informação e Apoio à Decisão [SI.ADD] da ARH do Norte e os sistemas das cinco ARH (e agora o SILiamb) e o sistema de gestão da informação da IGAOT, a GestIGAOT.

De facto, no contexto do acesso do público às informações sobre ambiente<sup>340</sup>, a Comissão Europeia exige aos Estados-membros o reporte periódico, fragmentado, de inúmeros dados que permitam aferir o cumprimento das suas obrigações ambientais, problema reconhecido ao nível europeu e nacional<sup>341</sup>, disponibilizando-os em sistemas de informação europeus, sendo exemplos o Sistema de Informação sobre a Água para a Europa (WISE)<sup>342</sup> e o próprio PRTR<sup>343</sup>. Existem, ainda, iniciativas europeias às quais Portugal aderiu, como a iniciativa Europeia Sistema de Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES)<sup>344</sup> e a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (Eionet)<sup>345</sup>.

Portugal desenvolveu sistemas de informação dedicados, em larga medida para responder, também, a várias obrigações estabelecidas pela Comissão Europeia (CE), que urge condensar e racionalizar. Esta é, aliás um objetivo da CE, dirigida a todos os Estados-membros em 2012<sup>346</sup>.

---

<sup>339</sup> Trata-se de um gestor de informação geográfica cujo objetivo é centralizar e organizar todos os dados geográficos existentes no INAG, promovendo a sua disponibilização, tanto a nível interno como para o público em geral, segundo níveis de acesso e usando uma interface comum. Disponível em <http://intersig-web.inag.pt>.

<sup>340</sup> Diretiva n.º 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. Note-se que, em 25 de junho de 1998, a Comunidade assinou a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente (designada Convenção de Aarhus).

<sup>341</sup> Conforme [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-185\\_pt.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-185_pt.doc). No sítio da internet da APA consta que o SNIamb quer precisamente abordar o problema: “Das várias centenas de diplomas legislativos no domínio do ambiente em vigor na União Europeia, mais de 70 exigem que os Estados-membros apresentem relatórios sobre aspectos específicos do ambiente no seu território. Esta necessidade de reporting existe também a nível nacional”, apresentando como solução: “Assim, um vasto volume de dados ambientais é recolhido pelas autoridades públicas, a diversos níveis, e a ferramenta de gestão dos fluxos de informação de ambiente, em desenvolvimento pela APA, permitirá a optimização e racionalização dessa recolha de informação. Este processo arrancará, numa primeira fase, com matérias da competência da APA, numa segunda fase será alargado aos restantes organismos e entidades do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e, numa terceira fase, a organismos e entidades de outros Ministérios de uma forma gradual.”

<sup>342</sup> WISE, *Water Information System for Europe*, que congrega informação sobre recursos hídricos. Disponível em <http://water.europa.eu/modelling>.

<sup>343</sup> Congregando informação sobre emissões para a água, para o ar e gestão de resíduos. Disponível em <http://prtr.ec.europa.eu/>.

<sup>344</sup> Global Monitoring for Environment and Security (GMES), Sistema de Vigilância Global do Ambiente e da Segurança que se baseia em sistemas de observação *in situ* e em sistemas de observação via satélite. Mais informação em [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/128170\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/128170_en.htm)

<sup>345</sup> *European Environment Information and Observation Network (EIONET)*, congregando informação em áreas como a qualidade do ar, alterações climáticas e recursos hídricos. Disponível em <http://www.eionet.europa.eu/>. A organização cabe à Agência Europeia do Ambiente.

<sup>346</sup> COM/2012/095 final. “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Como tirar melhor partido das medidas ambientais da UE: melhor conhecimento e reatividade para consolidar a confiança, Objetivo: Colaborar com os Estados-Membros a fim de estabelecer sistemas de informação mais eficazes sobre a aplicação da legislação (Deverá ser criado um sistema de informações relativas às obrigações fundamentais decorrentes da legislação ambiental da UE que permita acompanhar a aplicação da mesma, o mais eficiente e atempadamente possível, em consonância com a Convenção de Aarhus. A título ilustrativo, importaria dispor de informações em linha relativas às principais disposições ambientais aplicáveis aos muitos milhares de instalações industriais e outras da União Europeia sujeitas a controlos específicos. Isto permitiria, por exemplo, a todas as categorias de utilizadores verificar facilmente, através de um portal e de uma carta interativa na Internet, se uma determinada instalação dispõe de autorização e se os problemas eventualmente detetados por dados de monitorização ou por outra via estão a ser resolvidos.”

## OBSTÁCULOS – 7.1

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A REGULARIZAÇÃO E AS CAPTAÇÕES “EXISTENTES”

De acordo com a Lei da Água, todos os UA que procedem a uma captação de água subterrânea “nova” (se entrou em funcionamento após 1 de junho de 2007<sup>347</sup>), ou “existente” (se entrou em funcionamento antes dessa data), estão sujeitos à obtenção de decisão administrativa de licenciamento (TURH):

1. Quando a captação ocorre em recursos hídricos particulares, ou seja, incide sobre leitos, margens e águas particulares<sup>348</sup> e, em simultâneo, a potência dos meios de extração excede os 5 cv<sup>349</sup> ou quando venha a ser caracterizada pela ARH respetiva como tendo um impacte significativo no estado das águas. Nestes casos, a utilização carece de um Título de Utilização de Recursos Hídricos (TURH), sob a forma de autorização.
2. Quando a captação de água subterrânea ocorre em domínio público hídrico. Nestes casos, a utilização carece de um TURH, sob a forma de licença<sup>350</sup>.
3. Quando uma captação “nova” ocorre em recursos hídricos, e não se enquadre nos preceitos de 1., carece apenas de uma comunicação prévia de início de utilização efetuada à respetiva ARH, que substitui o TURH<sup>351</sup>.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, foi previsto, no seu artigo 89º, que os utilizadores de recursos hídricos que, à data da entrada em vigor do referido decreto-lei, não dispusessem de decisão administrativa de licenciamento que permitisse essa utilização pudessem apresentar à autoridade competente, no prazo de dois anos, um requerimento com vista a obter o devido licenciamento, o que foi comumente designado por regularização. O prazo limite inicialmente

<sup>347</sup> Data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

<sup>348</sup> Sobre as questões da distinção entre recursos hídricos particulares e domínio hídrico público e entre os diferentes tipos de TURH, ver a análise realizada no estudo de caso B, Parte III.

<sup>349</sup> cv ou cavalo-vapor, uma unidade de medida de potência que, apesar de não pertencer ao Sistema Internacional de Unidades, é utilizado para classificar, em termos latos, a rapidez com a qual um trabalho, neste caso de extrair água, é realizado por um determinado equipamento. A unidade de potência do Sistema Internacional é o watt, a um joule por segundo, ou a um kg·m<sup>2</sup>·s<sup>-2</sup>.

<sup>350</sup> Esta conclusão resulta do n.º 1 do artigo 60º: “Estão sujeitas a licença prévia as seguintes utilizações privativas dos recursos hídricos do domínio público: a) A captação de águas (...)”.

<sup>351</sup> Estas conclusões resultam da conjugação do n.º 1 do artigo 62º, “Estão sujeitas a autorização prévia de utilização de recursos hídricos as seguintes actividades quando incidam sobre leitos, margens e águas particulares: (...) c) Captação de águas” com o seu n.º 4, “A captação de águas particulares exige a simples comunicação do utilizador à entidade competente para a fiscalização de utilização de recursos hídricos quando os meios de extração não excedam os 5 cv, salvo se a referida captação vier a ser caracterizada pela autoridade competente para o licenciamento como tendo um impacte significativo no estado das águas”. O Decreto-Lei n.º 226-A/2007, no seu artigo 16º, n.º 1, veio reforçar que: “1—A autorização pode ser substituída pela mera comunicação prévia de início de utilização às autoridades competentes, nos termos e condições previstos em regulamento anexo ao plano de gestão de bacia ou ao plano especial de ordenamento do território aplicável e no caso previsto no n.º 4 do artigo 62º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.”

estipulado para proceder à regularização, entre 1 de junho de 2007 e 1 de junho de 2009, foi prorrogado até 31 de maio de 2010 e, posteriormente, até 15 de dezembro de 2010, justificando-se com o facto de as ARH terem entrado em funções em outubro de 2008<sup>352</sup>.

Foi, ainda, decidido, pelo legislador, que, apesar de a utilização de captações “existentes” sem a respetiva decisão administrativa de licenciamento constituir uma infração à legislação em vigor, não se iria penalizar com coima esse incumprimento legal. Desde que os UA procedessem à regularização no prazo previsto<sup>353</sup> incorreriam, no máximo, na pena de admoestação<sup>354</sup>, com efeitos penalizadores sobre os UA, apenas por constar no seu cadastro ambiental, ainda não implementado à data das sessões de trabalho<sup>355</sup>.

As ARH optaram por não instaurar PCO aos UA que detinham captações de água subterrâneas em recursos particulares e que procederam à sua regularização. Se a opção tomada fosse a contrária ficariam com o ónus de o fazer aos milhares de UA que, ao apresentarem um pedido de regularização, se identificaram como infratores<sup>356</sup>. A IGAOT assumiu outra posição. Após um período no qual seguiu a mesma orientação que as ARH, a partir do ano de 2009, instaurou PCO a esses UA, quando inspecionados.

Os diplomas que visam a proteção de recursos hídricos têm fundações no direito nacional desde o ano de 1919<sup>357</sup>. No diploma que regulava o regime de utilização do domínio hídrico, revogado com a publicação da Lei da Água, o Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de fevereiro, já se havia concedido um prazo de seis meses, a contar da data da entrada em vigor, para ser regularizado o licenciamento de todas as captações de águas subterrâneas, em recursos particulares ou públicos, quando os meios de extração excedessem a potência de 5 cv ou quando o furo ou poço tivesse uma profundidade superior a 20 m<sup>358</sup>. Por outras palavras, o licenciamento dos recursos hídricos no regime legal anterior abrangia inclusive um número superior de captações, uma vez que geralmente a sua profundidade é superior a 20 m, pelo que restariam, essencialmente, alguns poços não sujeitos a licenciamento.

---

<sup>352</sup> Através, respetivamente, do Decreto-Lei n.º 137/2009, de 8 de junho e do Decreto-Lei n.º 82/2010, de 2 de julho.

<sup>353</sup> Contraordenação ambiental grave prevista no n.º 2, alínea j) do artigo 81º, “O incumprimento dos prazos referidos nos n.ºs 1 e 3 do artigo 89º”.

<sup>354</sup> No n.º 6 do artigo 89º, consta que “Os utilizadores que apresentem o requerimento no prazo referido no n.º 1 ficam isentos de aplicação de coima pela utilização não titulada até à emissão do respectivo título.”

<sup>354</sup> Contudo, ambos estão sujeitos a cobrança da Taxa de Recursos Hídricos (TRH). Todas as captações localizadas em recursos.

<sup>355</sup> Conforme previsto no art.º 63º da lei-quadro das contraordenações ambientais Lei n.º 59/2006 de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto. No entanto, e conforme informações prestadas pela IGAOT, este cadastro ainda não está implementado.

<sup>356</sup> Detentores de captação “existente” não licenciada.

<sup>357</sup> De acordo com Pato (2007:105 e ss), a publicação do decreto n.º 8 com força de lei de 1892 é um primeiro passo na revisão do regime jurídico das águas, que só vem a ser consolidado em 1919 com a publicação da Lei de Águas: através da maior clareza dos critérios de distinção entre águas públicas e particulares, mas também na regulação das suas possibilidades de utilização (licença e concessão).

<sup>358</sup> Conforme artigo 90º, conjugado com o n.º 2 do artigo 19º.

Uma possível interpretação do artigo 89º habilita, ainda, os UA, que tenham procedido à pesquisa, execução e captação de água subterrânea “nova”, a poderem fazê-lo, sem requerer o licenciamento antes da data final concedida para a regularização (15 de dezembro de 2010), incorrendo em infração à legislação em vigor (por ausência de TURH), mas sem sanção com coima, à semelhança dos UA utilizadores de captações “existentes”<sup>359</sup>. Sobre esta interpretação existem duas posições díspares de duas entidades, que são apresentadas na caixa 1-C, demonstrando os riscos associados à falta de ampla discussão e divulgação de orientações dos serviços da Administração Pública (AP) junto de todos os interessados. Neste exemplo, a própria intervenção do Governo revelou-se contraproducente.

Caixa 1-C Exemplo de conflitos provocados por diferentes interpretações de diferentes entidades da Administração Pública da definição dos utilizadores abrangidos pelo art.º 89º do DL n.º 226-A/2007

Reportando-se à identificação dos UA abrangidos pelo artigo 89º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, em 2009, a Direção de Serviços dos Assuntos Jurídicos e de Contencioso (DSAJ), do Ministério do Ambiente, emitiu um parecer (que mereceu um despacho de aprovação do Gabinete Ministerial) sobre um processo individual de um utilizador, que era alvo de um processo de contraordenação (PCO) instaurado por uma ARH, e, que lhe havia colocado a seguinte questão:

“(…) saber se o legislador quis apenas abranger aquelas pessoas que até à entrada em vigor do diploma vinham utilizando os recursos hídricos sem título, permitindo-lhes que continuem nessa situação ilegal pelo menos por mais dois anos, ou se também abrange aquelas pessoas que só encetaram essa utilização não titulada já na vigência do mesmo diploma e no decorrer do tempo em que consente àquelas a continuação dessa situação ilegal.”

Em resposta a esta questão, a DSAJ elabora considerações jurídicas, sobre o elemento determinante da infração prevista no artigo 89º ser o facto de, no momento da data de entrada em vigor do diploma, não ser possuidor de título e de incluir neste artigo todos os utilizadores que apresentem o requerimento e não apenas os que já se encontravam em situação ilegal, concluindo-se que “(…) o preceito se refere a todas as pessoas que antes e até dois anos depois da entrada em vigor do diploma tenham utilizado ou utilizem indevidamente recursos hídricos, contanto que solicitem a sua legalização até 1/6/2009 [nota da autora: à data era este o prazo da regularização]. Nem de outra forma poderia ser, sob pena da violação do princípio da igualdade, consistente no facto de, ao mesmo tempo e no decurso de mais de dois anos, se estar a consentir a uns o que a outros se proibia e se reprimia; de ser legal para uns aquilo que para outros, colocados na mesma situação, seria ilegal e severamente punido.”

Não pretendendo analisar a bondade dos argumentos apresentados e o motivo pelo qual foi a DSAJ a analisar o requerimento de um UA com um PCO em curso, a relevância deste caso prende-se com o facto de esta interpretação da legislação ter sido remetida, à data, para uma única ARH, na sequência de um processo de contraordenação por esta instaurado ao UA que apresentou a exposição inicial, e que explorava uma captação subterrânea de água em recursos hídricos particulares sem TURH, cuja utilização iniciara em 2008. A questão fulcral aqui é que, em reunião que havia ocorrido em 2007 e na qual participaram as cinco CCDR (por ser em fase anterior à criação das ARH), o INAG e a IGAOT, e que tinha precisamente como intuito harmonizar a implementação da Lei da Água e sua regulamentação, haviam sido trocados argumentos sobre esta matéria. Nessa reunião foi definido por maioria e registado em memorando remetido ao Gabinete do Ministro do Ambiente, precisamente o contrário, ou seja, que todos os UA que iniciassem a utilização de recursos hídricos após 1 de junho de 2007 não seriam beneficiados pelo artigo 89º. Por este facto esta ARH, que havia instaurado o PCO na sequência do memorando, viu-se forçada a proceder ao seu arquivamento, face ao parecer da DSAJ.

<sup>359</sup> De acordo com o artigo 89º, n.º6, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, “Os utilizadores que apresentem o requerimento no prazo referido no n.º 1 ficam isentos da aplicação de coima pela utilização não titulada até à emissão do respectivo título”.

Salientam-se três factos que se aventa estarem na origem deste conflito: i) nem todas as entidades competentes que atuam (potencialmente) no âmbito da Lei da Água foram convocadas ou estiveram presentes na referida reunião que ocorreu em 2007, sendo visíveis as consequências da ausência da Direção de Serviços dos Assuntos Jurídicos e de Contencioso do Ministério (DSAJ); ii) dessa reunião não resultou um documento, vinculativo, despachado pelo Gabinete Ministerial, publicitado a todos os interessados, dentro e fora da Administração Pública (AP); iii) numa situação em que uma disposição legislativa é atreita a uma interpretação ambígua, não se tomaram medidas de simbiose entre o Governo e a AP para a sua pronta resolução.

O Decreto-Lei n.º 226-A/2007 entrou em vigor a 1 de junho de 2007, em data muito anterior ao início de funções das ARH, em outubro de 2008. Deste modo, as ARH receberam dezenas de milhares de processos ao abrigo da regularização, pendentes, e que continuaram a dar entrada até 15 de dezembro de 2010<sup>360</sup>. A regularização condicionou, assim, as ARH, determinando a alocação dos seus escassos recursos humanos. Para apoiar a receção de requerimentos de licenciamento, muitos efetuados de forma presencial, estas entidades recorreram às juntas de freguesia, associações de agricultores e outras, com as quais estabeleceram protocolos, conforme previsto no Despacho n.º 14872/2009, de 2 de julho<sup>361</sup>.

Na ausência do SNITURH, os técnicos das ARH, desprovidos de sistemas de informação que apoiassem o licenciamento, receberam os requerimentos de licenciamento, em suporte papel ou em suporte informático, mas sem uma ferramenta de trabalho condizente com as exigências, quer do número de processos, quer da correspondente complexidade técnica.

Quanto à complexidade técnica, nas sessões de trabalho nas ARH, transmitiu-se que, na maioria dos casos, a instrução dos processos foi desadequada, por insuficiências no texto do n.º1 do artigo 89º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, replicada na minuta de licenciamento preparada pelo grupo de trabalho do SNITURH, esta última entretanto corrigida<sup>362</sup>. Nestas circunstâncias, tornou-se necessário solicitar

---

<sup>360</sup> Por exemplo, no Boletim Informativo da ARH Algarve, n.º 8, dezembro 2010, consta que foram registados mais de 50 000 registos de recursos hídricos nesta ARH. No Relatório de Atividades de 2010 da ARH Norte consta que foram rececionados um total de 90 000 pedidos de regularização.

<sup>361</sup> Por exemplo, no Boletim Informativo da ARH Algarve, n.º 8, dez 2010, consta que: “Terminou dia 15 de Dezembro o período para regularização/legalização obrigatória de títulos de utilização de recursos hídricos. O número total de pedidos de licenciamento entrados na ARH do Algarve ultrapassou os 50 mil. A maior parte dos pedidos foram feitos pessoalmente: 42 por cento em sessões nas Juntas de Freguesia e Associações e 37 por cento no serviço de atendimento ao público da ARH do Algarve. Por ordem numérica, seguiram-se os envios por correio, cerca de 15 por cento, e os pedidos online, cerca de 5 por cento.”

<sup>362</sup> No n.º 1 do artigo 89º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, foram enunciados os documentos a entregar para se proceder ao licenciamento, designadamente “a) A identificação do utilizador; b) O tipo e a caracterização da utilização; c) A identificação exacta do local, com indicação, sempre que possível, das coordenadas geográficas”. Apesar de ter sido publicada posteriormente, em 12 de novembro do mesmo ano, a Portaria n.º 1450/2007, que veio regulamentar os elementos a apresentar na instrução dos pedidos de emissão de título de utilização de recursos hídricos, omitiu a necessária conexão e complemento ao n.º 1 do artigo 89º. Na minuta preparada para o grupo de trabalho do SNITURH para a instrução de pedidos de autorização, licenciamento e comunicação de captações de água subterrânea, não foi corrigida a ausência da indicação da localização da captação de forma exata, constando apenas a obrigatoriedade de apresentar uma planta de enquadramento à escala de 1:25000 com a localização da pretensão da captação.

aos UA a informação em falta, em particular a potência dos meios de extração, os volumes de água por unidade de tempo que se pretendia captar e a identificação do local da captação a uma escala adequada. Apesar de a solução idealizada pelo legislador consistir na validação da informação prestada pelos UA, por deslocação ao local de técnicos de fiscalização das ARH, estes serviços nunca dispuseram de recursos humanos suficientes para cumprir essa intenção<sup>363</sup>. Estes obstáculos, no seu conjunto, terão contribuído para a menor pontuação na dimensão universo, porquanto, apesar de atualmente as ARH estarem aptas a responder aos pedidos de licenciamento no prazo de dois meses, permanece, ainda, por decidir um passivo de processos da regularização.

Com o artigo 89º, o legislador intentava obter uma imagem mais real do número de captações ativas, dado que os diagnósticos indicavam que o número de captações licenciadas estava muito aquém das existentes. Sem dúvida que apenas com esse conhecimento será possível avaliar o verdadeiro impacto do total das captações que incidem sobre um mesmo aquífero e, em sequência, tomar as medidas necessárias para proteger os recursos hídricos (proporcionalidade). É no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 137/2009, de 8 de junho, que se suporta para esta constatação, “(...) Um elevado número de regularizações de situações de ausência do título, nos termos do artigo 89.º, permitiria atingir o objectivo de dispor de um inventário tão completo quanto possível das utilizações dos recursos hídricos (...)”. Não obstante, o número de captações conhecidas das ARH continua aquém do número real, como expressam os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH)<sup>364</sup>.

Assinala-se como um obstáculo a publicação do Despacho n.º 14872/2009, de 2 de julho. Para sustentar esta afirmação, deve ser referido que no seu preâmbulo é indicado o problema, as “(...) disposições legais, que se julgavam incontroversas, geraram dúvidas e apreensão nos utilizadores de águas subterrâneas (furos e poços) no que se refere à sua abrangência e condições de aplicação ou a eventuais encargos financeiros a elas associados. (...)”. E a solução: “Assim, tendo presente a necessidade de garantir uma correcta e homogénea aplicação da legislação em todo o País, determino que sejam seguidas as seguintes normas de orientação (...) as captações de águas subterrâneas

---

Conforme relatado nas sessões de trabalho, na receção de requerimentos remetidos pelos UA verificou-se que os dados prestados a esta escala não permitiam identificar o local exato da captação e a distância mínima de 100 m entre captações, uma das grandes causas de conflitos entre utilizadores, particularmente em zonas densamente povoadas, pelo que os técnicos das ARH, ao aperceberem-se desta lacuna, corrigiram as minutas. Passou-se a solicitar a marcação do local em planta de localização à escala adequada (por exemplo 1:1000, 1:2000, 1:5000) ou em fotografia aérea obtida na através da internet, por exemplo, de [www.google/earth](http://www.google/earth). Neste momento já foram disponibilizadas, por algumas ARH, plataformas online de sistemas de apoio ao licenciamento, algumas através de (ortofoto)mapas, que permitem aos UA marcar a localização exata da captação em escala pré-definida.

<sup>363</sup> Conforme se lê no art.º 89º: “n.º 2— Após a entrega dos elementos referidos no número anterior, a autoridade competente procede à fiscalização da utilização em causa, podendo, na sequência desta, impor ao utilizador as alterações necessárias ao cumprimento do presente decreto-lei. 3— As alterações referidas no número anterior são efectuadas no prazo fixado pela autoridade competente, de acordo com as circunstâncias do caso, só sendo o título emitido após a sua realização”.

<sup>364</sup> Por exemplo no PGBH do Algarve apontam-se lacunas na informação, mas aventa-se que a atualização dos dados da “regularização” poderá ainda colmatá-las:“(…) estima-se que na globalidade da RH8, o volume total de água subterrânea efectivamente captada seja aproximadamente 77,2% superior ao volume de água que é actualmente conhecido pela ARH do Algarve”, conforme o PGBH que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (RH8): Parte 2, T5A, 241.

particulares já existentes, nomeadamente furos e poços, com meios de extracção até 5 cv não carecem de qualquer título de utilização nem têm de proceder a qualquer comunicação obrigatória à administração. No caso de novas captações com estas características, apenas é necessário proceder a uma mera comunicação à respectiva administração de região hidrográfica (ARH) (...) Apenas os utilizadores de recursos hídricos que dispõem de meios de extracção bastante significativos (superiores a 5 cv) carecem de um título que lhes permita essa utilização. Muitos destes utilizadores estão já regularizados mas, no caso de não estarem, o artigo 89.º do Decreto-Lei 226 -A/2007, de 31 de Maio, contém uma disposição que permite a regularização dessas situações junto das respectivas ARH num prazo de dois anos, entretanto alargado por mais um. (...).”<sup>365</sup> Julga-se que o teor deste Despacho evidencia uma leitura de diversas disposições legislativas que carrega desorientação para o processo de implementação, como se justifica no quadro 8-C.

Quadro 8-C - Interpretações extraídas do Despacho 14872/2009 e respetivos problemas da sua redação

Conclusões do Despacho 14872/2009	Problemas da sua redação
As captações “existentes”, cujo início da utilização seja igual ou anterior a 1 de junho de 2007 e cujos meios de extração tenham uma potência inferior ou igual a 5 cv e que captem água de recursos particulares, não são significativas para a proteção dos recursos hídricos e, como tal, não necessitam de ser sujeitas a “regularização”.	Os objetivos expressos na Lei da Água nunca dissociam os meios de extração da eventual possibilidade de essa captação vir a ser considerada como tendo um impacto significativo no estado das águas, o que pode determinar a necessidade de TURH, associação que é omissa no Despacho.
As captações “novas”, com início de utilização posterior a 1 de junho de 2007, e cujos meios de extração tenham uma potência inferior ou igual a 5 cv, localizadas em terrenos particulares, carecem apenas de uma mera comunicação.	Omissão do eventual impacto significativo no estado das águas, que determina a necessidade de TURH. Ausência de definição do termo “início da utilização”: início da pesquisa, início da execução ou início da exploração da captação subterrânea?
O pagamento da taxa de recursos hídricos (TRH) é aplicável “(...) nos casos de utilizações susceptíveis de causar impacto muito significativo, isto é, quando cumulativamente os meios de extracção excedam os 5 cv e o volume extraído seja superior a 16 600 m <sup>3</sup> /ano (...)”.	O valor de 16 600 m <sup>3</sup> parte de dois pressupostos que não são mencionados: o utilizador apenas detém essa utilização de recursos hídricos sujeita a TURH e a água extraída terá de ser utilizada apenas para fins de rega ou agricultura. Ver Nota

Nota: Transcreve-se o texto do Despacho: “5 — Não se aplica à utilização de águas subterrâneas particulares, qualquer que seja o volume extraído, a componente A (captação) da taxa de recursos hídricos, regulamentada pelo Decreto -Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho; apenas nos casos de utilizações susceptíveis de causar impacto muito significativo, isto é, quando cumulativamente os meios de extracção excedam os 5 cv e o volume extraído seja superior a 16600 m<sup>3</sup>/ano é aplicável a componente U (utilização de águas sujeitas a planeamento e gestão públicas).” Note-se que o Despacho n.º 484/2009, de 8 de janeiro (II Série), define as condições de isenção técnica de pagamento da TRH: se do cálculo do valor total anual resultante das componentes da taxa (A+E+I+O+U) de todos os títulos de um utilizador resultar um valor inferior a € 10. Partindo dos 10 euros e fazendo equivaler as variáveis A, E, I e O a zero, aplicando o valor de base da componente U, de € 0,0006 (válido apenas para a agricultura, que inclui a pecuária, piscicultura, aquacultura, marinhas e culturas biogénicas) obtém-se o valor 16666,67, que terá sido arredondado para 16600. Atente-se que, apesar de este o omitir, nunca poderá ser incluída no Despacho 14872/2009 a atividade industrial, para a qual é aplicável um valor de base da componente U de € 0,003 (para os “demais casos”), pelo que, fazendo o mesmo cálculo, é obtido como valor correspondente à isenção técnica, uma extração de volumes de água substancialmente menores, de 3333,33 m<sup>3</sup> por ano. Esta constatação é apoiada pela informação do Relatório da PGBH do Tejo, 2011, 215, “Foram consideradas todas as captações como volume de extracção anual licenciado seja superior a 16666,7 m<sup>3</sup> (finalidade rega ou agricultura); 3 333,3 m<sup>3</sup> (finalidade demais casos, por exemplo produção de água para consumo humano e actividade industrial), 2 500 000 m<sup>3</sup> (finalidade produção de energia hidroeléctrica), 18 518,5 m<sup>3</sup> (finalidade produção de energia termoeléctrica) e 3703,7 m<sup>3</sup> (finalidade sistemas de águas para abastecimento público).” Este texto não considera ainda, a possibilidade de um mesmo utilizador possuir várias captações numa mesma massa de água, o que poderá inviabilizar a isenção técnica, uma vez que esta é aplicável ao conjunto dessas utilizações de recursos hídricos. Para mais informação sobre as variáveis A a U, consultar o estudo de caso B, Parte III. Fonte: Elaboração própria.

<sup>365</sup> Apesar de criar exceções, o Despacho n.º 14782/2009 lançava um apelo no sentido da “regularização” no ponto 3: “(...) os utilizadores poderão a título voluntário comunicar à ARH a sua utilização, independentemente dessa comunicação não ser obrigatória, obtendo assim uma garantia de que não serão consentidas captações conflituantes com as suas e contribuindo para um melhor conhecimento e uma melhor gestão global dos recursos hídricos.”



Com a publicação deste Despacho ter-se-á pretendido findar a controvérsia gerada entre muitos utilizadores dos recursos hídricos particulares que nunca tinham licenciado as suas captações de água subterrâneas<sup>366</sup>. De facto, o n.º 1 do artigo 89º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007<sup>367</sup> foca a atenção nas utilizações que não dispõem de título que a permita, em coerência com os novos critérios impostos por via da Lei da Água, ou seja, não incluindo aqueles que passaram a estar sujeitos apenas a uma mera comunicação, o que, na ausência de instrumentos regulatórios que definam as captações com impactes significativos, se cinge às captações em recursos particulares cuja potência dos meios de extração é superior a 5 cv e às captações em domínio público. Era esta a constatação que o despacho pretendia esclarecer.

Todavia, o n.º 1 do artigo 89º não é congruente com o n.º 2 do artigo 90º do mesmo diploma, onde consta que “2 — Os títulos de utilização emitidos ao abrigo da legislação anterior mantêm-se em vigor nos termos em que foram emitidos, sem prejuízo da sujeição dos seus titulares às obrigações decorrentes da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e demais actos legislativos complementares<sup>368</sup>”. Relembrando que neste grupo estão todas as captações subterrâneas de recursos hídricos particulares “existentes” cuja potência dos meios de extração é inferior ou igual a 5 cv quando a profundidade é superior a 20 m, é óbvia que a intenção do legislador não seria a de, à partida, excluir este grupo das suas obrigações. Saliencia-se, ainda, uma incongruência no tratamento dirigido àqueles que cumpriam o diploma revogado, ao não fazer qualquer referência ao facto de neste grupo se incluírem utilizadores que, face ao novo ato legislativo, deixaram de estar sujeitos à obtenção de TURH e para os quais seria expectável serem dadas diretrizes que informassem que as licenças emitidas ao abrigo da legislação anterior, e ainda que válidas, deixavam de ter carácter de obrigatoriedade, colocando esses utilizadores em situação de igualdade com os utilizadores que, nas mesmas circunstâncias, nunca cumpriram a legislação.

---

<sup>366</sup> Conforme o Jornal diário “Público”, na edição de 22.06.2009, disponível em <http://www.publico.pt/Sociedade/so-quem-tem-furos-ou-pocos-com-motores-de-extracao-muito-potentes-e-que-tera-de-os-declarar-1387940>, [consultado em 11.2012].

<sup>367</sup> “1—Os utilizadores de recursos hídricos que, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, não disponham de título que permita essa utilização, devem apresentar à autoridade competente, no prazo de dois anos, um requerimento (...).”

<sup>368</sup> Este artigo foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, que revogou o ponto no qual se obrigava os UA a remeter as licenças válidas, emitidas pelas CCDR, para as ARH, que, por sua vez, deveriam proceder à sua substituição por TURH. De facto, coloca-se em questão a legitimidade do pedido formulado, ou seja, deveriam ser as CCDR a fornecer diretamente às ARH as licenças.

## OBSTÁCULOS – 7.2

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: O LICENCIAMENTO DAS CAPTAÇÕES DE ÁGUA SUBTERRÂNEA “NOVAS” (PESQUISA, EXECUÇÃO E EXPLORAÇÃO)

Nos artigos 60º e 62º da Lei da Água, dedicados ao licenciamento das captações, não se diferencia que as captações de águas subterrâneas “novas” compreendem três fases, que ocorrem em períodos temporais distintos, sequenciais. Este esclarecimento consta no n.º 1 do artigo 41º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007: “a) A pesquisa, que consiste no conjunto de operações ou procedimentos técnicos de sondagem mecânica, aprofundamento e escavação, efetuado com a finalidade de determinar a existência, em quantidade e qualidade, de águas subterrâneas; b) A execução do poço ou furo, que consiste no conjunto de obras e procedimentos técnicos tendentes a possibilitar a sua exploração; c) A exploração, que consiste na faculdade de proceder ao aproveitamento de águas subterrâneas de acordo com as condições fixadas no respetivo título de utilização.”

A pesquisa de águas subterrâneas e a execução de um poço ou furo são as duas fases que antecedem a fase do consumo de recursos naturais, a exploração da captação. O licenciamento destas duas fases prévias, em especial quando incidem nos recursos hídricos particulares, merece destaque, assinalado na dimensão universo. Em abril de 2008, um ofício do Gabinete do Ministro do Ambiente, dirigido ao Instituto da Água (INAG), e do qual foi dado conhecimento às cinco ARH, inicia-se com a seguinte constatação: “Na Lei da Água a pesquisa de águas subterrâneas não é objeto de qualquer referência autónoma como forma de utilização dos recursos hídricos (...).” De facto, na Lei da Água não se verifica uma menção expressa à necessidade de obtenção de TURH para a pesquisa e execução da captação de água, ao contrário da legislação que esta veio revogar<sup>369</sup>, exceção feita à realização de trabalhos de pesquisa e construção para captação de águas subterrâneas em domínio público<sup>370</sup>, que carece de licença prévia ao abrigo do artigo 19º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

O ofício segue este raciocínio, apesar de se concentrar na fase da pesquisa (omitindo a fase de execução), ao considerar que em domínio público “O Decreto-Lei n.º 226-A/2007, ao prever a existência de uma licença para a pesquisa de águas públicas prevê-a além disso como título autónomo em relação ao título que se reporta à própria captação.” Já para as águas particulares, considera que “Pelo contrário, não prevendo a lei uma autorização autónoma para a pesquisa de águas particulares o título para essa pesquisa deverá ser a própria autorização de captação.”

---

<sup>369</sup> No Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de fevereiro, artigo 23º, Pesquisa e captação de águas subterrâneas, consta que: “1 - A pesquisa e captação de águas subterrâneas está sujeita à obtenção de licença.”

<sup>370</sup> O termo utilizado neste ponto da legislação é “construção”, mas tudo indica pretender-se referir a execução, fase definida no artigo 41º, ponto 1, alínea b).

E conclui que “(...) a pesquisa, se for entendida como uma operação integrada na captação estaria, pela Lei da Água, sujeita a autorização ou licença, consoante fosse realizada em águas particulares ou águas públicas. Ora o Decreto-Lei n.º 226-A/2007 de 31 de Maio veio confirmar este entendimento, já que no artigo 41º classifica expressamente a pesquisa como sendo uma das fases de captação de águas subterrâneas. Parece assim claro que a pesquisa, como componente ou fase da captação, estará sujeita a autorização prévia ou licença consoante fosse realizada em águas particulares ou águas públicas, respectivamente.”

O citado ofício menciona, ainda, que não obstante o INAG ter defendido, no âmbito da elaboração do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, que seria uma solução preferível “a exigência de licença prévia para a pesquisa de águas subterrâneas, esta preferência não teve, no entanto, acolhimento (...) por se considerar que o regime de autorização prévia seria o bastante, neste caso, para garantir a protecção dos recursos hídricos particulares, não se justificando impor um regime mais complexo do que o exigido para a captação, para uma operação que o próprio Decreto-Lei classifica como uma mera fase na captação de águas subterrâneas.”

Mas as ressalvas colocadas pelo INAG não são despropositadas, se for considerada uma interpretação noutra sentido, mais abrangente, das mesmas normas legais invocadas no ofício do Ministério, argumentando-se que as fases de pesquisa e execução de uma captação “nova” em recursos hídricos particulares não estão sujeitas a um TURH (sob a forma de autorização), porque:

1. No artigo 41º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, a referência ao título de utilização é apenas na alínea c), na fase da exploração;

2. No artigo 19º do mesmo diploma impõe-se a licença nas fases de pesquisa e execução de captação de águas subterrâneas localizadas no domínio público, mas não se faz a mesma ressalva para os recursos hídricos particulares;

E abarcando as dificuldades criadas pela possibilidade de uma “comunicação prévia”:

3. No n.º 4 do artigo 62º da Lei da Água é aberta uma exceção, aplicável a todas as captações cuja potência dos meios de extração é igual ou inferior a 5 cv e localizadas em recursos hídricos particulares (desde que não classificadas com impactes significativos pela respetiva ARH), sujeitando-as a mera comunicação prévia<sup>371</sup>. Junta-se uma indefinição que tolhe a eficácia desta comunicação: em que momento deve ser feita? Previamente à pesquisa, à execução ou à exploração? Se for previamente à exploração, a ARH terá conhecimento da captação só depois de executada.

---

<sup>371</sup> O artigo 16º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 reforça a Lei da Água neste ponto: “1—A autorização pode ser substituída pela mera comunicação prévia de início de utilização às autoridades competentes, nos termos e condições previstos em regulamento anexo ao plano de gestão de bacia ou ao plano especial de ordenamento do território aplicável e no caso previsto no n.º 4 do artigo 62º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.”

4. A comunicação prévia deve seguir os preceitos formais de instrução estabelecidos no ponto 2 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 e Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro, que não contém dados relevantes, como a potência dos meios de extração<sup>372</sup>.

5. O Guia n.º 3 – Utilizações tituladas por autorização ou comunicação (recursos hídricos particulares) - Captação de águas subterrâneas, preparado no âmbito dos trabalhos do SNITURH, explicita que nas captações em recursos hídricos particulares, e independentemente da potência dos meios de extração que venham a ser instalados (e uma vez que não se sabe se aquela captação vai ser considerada, ou não, significativa pela ARH), é sempre obrigatório submeter, em fase prévia, um pedido com a intenção de realizar a captação<sup>373</sup>. No entanto, estes guias não são referenciados na legislação, pelo que a sua validade, como norma que vincule juridicamente os UA ao seu cumprimento, poderá estar em causa.

Nas sessões de trabalho, aferiu-se que as ARH, e sempre que tomam conhecimento da pretensão de pesquisa de águas subterrâneas em recursos hídricos particulares, procedem à emissão de um TURH para a atividade de pesquisa e, depois, decidem se a extração de água será, ou não, sujeita a TURH. Não obstante, quer-se transmitir que esta situação não foi ultrapassada e que existem conflitos

---

<sup>372</sup> Transcreve-se: “A comunicação a que se refere o número anterior é efectuada por escrito, dirigida à autoridade competente e contendo os elementos estabelecidos pela portaria a que se refere a subalínea ii) da alínea a) do n.º 3 do artigo 14º do presente decreto-lei”. A Portaria veio impor no seu ponto 2: “ A comunicação prévia de início de utilização é instruída com os seguintes elementos: a) Identificação do utilizador e a indicação do seu número de identificação fiscal; b) Identificação e descrição da utilização; c) A indicação exacta do local, com recurso às coordenadas geográficas.”

<sup>373</sup> Consta o seguinte exemplo: “Se tiver meios de extração com potência instalada inferior a 5 cv posso, após a comunicação prévia, iniciar de imediato os trabalhos de pesquisa? Não. As Administrações de Região Hidrográfica (ARH) nas suas acções têm sempre subjacente a preservação dos recursos hídricos, no âmbito das exigências da legislação nacional e comunitária. No caso das águas subterrâneas será necessário ter em consideração o estado quantitativo e o estado químico das massas de água. Assim sendo, o procedimento relativo à aplicação da norma estabelecida no número 4 do artigo 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro de 2005, é: 1. O particular envia à entidade licenciadora a Comunicação prévia informando da sua intenção de realizar uma captação com meios de extração inferiores a 5CV, anexando os elementos que constam no número 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio. Os anexos são diferentes quando a captação ainda não existe (Pesquisa / Captação) ou para situações em que a captação já está construída (Captação). 2. A Comunicação é sempre prévia à utilização, aliás como resulta do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio. Não pode o particular, ainda que os meios de extração sejam inferiores a 5 CV, iniciar as actividades de pesquisa sem aguardar a resposta da entidade licenciadora, dado que só a entidade licenciadora poderá saber se aquela captação irá ou não ter um impacte significativo. 3 A entidade licenciadora analisará a referida Comunicação para verificar se a captação não tem impacte no estado químico e quantitativo das massas de águas subterrâneas afectadas. 4. Caso existam elementos que permitam de forma clara caracterizar a captação como não causadora de impactes a entidade licenciadora, envia um ofício ao particular informando que a Comunicação prévia foi aceite nas condições de exploração que foram remetidas pelo particular, informando ainda da obrigatoriedade de entrega do relatório de pesquisa após a conclusão dos trabalhos de pesquisa e de construção da captação, de acordo com o disposto no número 3 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio. 5. Caso existam elementos que permitam identificar impactes significativos ou em situação de dúvida por falta de dados que permitam aferir de forma clara esses impactes, uma vez que ainda não foi realizada nem a pesquisa nem a construção da captação pelo que existem incertezas quanto à sua localização e características tomando complexa a avaliação dos diferentes condicionantes previstos no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, deve ser aplicado o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, nomeadamente o que se refere ao princípio da precaução, que dispõe que devem ser adoptadas as medidas destinadas a evitar o impacte negativo de uma acção sobre o ambiente, mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles. Assim sendo, a entidade licenciadora notifica e informa o particular que a utilização pretendida, caso seja licenciável, não deve ser realizada por Comunicação prévia mas sim através de um pedido de Autorização de captação de águas.”

Disponível em [http://www.inag.pt/sniturh\\_guias/DOCS/PUBLICO/3%20Guias\\_utiliz\\_Pesq\\_Cap\\_SUBTE\\_RHPart.pdf](http://www.inag.pt/sniturh_guias/DOCS/PUBLICO/3%20Guias_utiliz_Pesq_Cap_SUBTE_RHPart.pdf), [consultado em 10.2012.]

que podem e devem ser evitados. Face ao contexto legislativo atual, é possível que os utilizadores de recursos hídricos, que aleguem pretender instalar meios de extração inferiores ou iguais a 5 cv, pesquisem e executem a captação sem o comunicarem às ARH competentes, fazendo-o apenas no momento imediato antes de iniciar a sua exploração.

A análise das decisões administrativas de fiscalização informou que as situações em que, caso geral por motivo de denúncia, os técnicos das ARH detetam em flagrante as atividades de pesquisa ou execução de captação de água subterrânea sem licenciamento, imputam a infração prevista na alínea a), n.º 3 do artigo 81º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio: “A utilização dos recursos hídricos sem o respectivo título”. Contudo, não consta nessas decisões que a potência dos meios de extração era superior a 5 cv, presumindo-se ser porque estes meios não estavam instalados à data da fiscalização. Esta lacuna coloca em causa a infração: por falta de comunicação prévia (contraordenação ambiental leve<sup>374</sup>) ou por falta de TURH (contraordenação ambiental muito grave<sup>375</sup>)?

Sem dúvida que, segundo o disposto no n.º 4 do artigo 62º da Lei da Água, a ARH poderá, posteriormente, determinar que uma captação já executada será caracterizada como tendo um impacto significativo no estado das águas. Mas, nesse momento, não poderá fazer mais do que impor regras à sua exploração, estipulando o volume máximo de água que pode ser extraída e obrigando à instalação de um contador que viabilize o autocontrolo.

Todavia, a possibilidade de atuar preventivamente fica vedada, indeferindo a pretensão de pesquisa e execução de um novo poço ou furo num determinado local quando se verifique que esta provoque um impacto significativo no estado das águas; ou quando configure uma utilização conflituante com outros usos da água ou captações existentes, por exemplo, por não cumprir, nos termos do artigo 41º, n.º 2, alínea d) do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, “um afastamento mínimo de 100 metros entre as captações de diferentes utilizadores de uma mesma massa de água subterrânea (...)”. A emissão de uma ordem administrativa que vise a selagem de uma captação executada será sempre difícil de fundamentar, em particular no contexto legislativo descrito. O UA poderá alegar, em sua defesa, ter realizado o investimento na sondagem e execução da captação na convicção do cumprimento da legislação em vigor.

---

<sup>374</sup> No artigo 81º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

<sup>375</sup> No artigo 81º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

### OBSTÁCULOS – 7.3

#### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: O AFASTAMENTO MÍNIMO DE 100 M ENTRE CAPTAÇÕES

No item anterior abordou-se a disposição legal sobre a distância entre captações, um ponto de discórdia na implementação. Julga-se que no epicentro está a percepção dos UA de que uma captação de água subterrânea que se localize a menos de 100 metros da sua irá contribuir para diminuir a água disponível. Esta é, aliás, a mensagem transmitida pela própria legislação<sup>376</sup>. Ora, esta constatação nem sempre é verdadeira. De acordo com as informações prestadas nas sessões de trabalho nas ARH, uma distância inferior a 100 metros pode ser suficiente para evitar esse conflito ou, pelo contrário, não o ser, o que dependerá de fatores como as características hidrogeológicas da massa de água e dos seus aquíferos e das características de execução da captação e dos equipamentos associados à extração de água. Nestas circunstâncias, e quando as ARH têm a oportunidade de interferir preventivamente na localização de novas captações (o que, como se verificou, não é frequente), exigem a realização, a expensas do utilizador que pretende executar a nova captação, de ensaios de caudal<sup>377</sup>. Este teste, exigido no relatório de pesquisa<sup>378</sup>, permite conhecer a influência de várias captações que incidem sobre um mesmo aquífero, num determinado raio.

Destaca-se o detalhe das condições impostas para a realização de ensaios de caudal patentes nos TURH, de pesquisa, facultados pela ARH Tejo<sup>379</sup>.

A exigência deste ensaio na Portaria 1450/2007, na fase de pesquisa, veio apoiar a atuação das ARH, uma vez que o Decreto-Lei n.º 226-A/2007 não identifica o responsável por fundamentar tecnicamente a utilização de uma distância diferente dos 100 metros. O INAG considera ser o

<sup>376</sup> Recorde-se que no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, art.º 41º, n.º 2, alínea d), dispõe-se como um dos requisitos para a execução de poço ou furo um afastamento mínimo de 100 metros entre as captações de diferentes utilizadores de uma mesma massa de água subterrânea, podendo, quando tecnicamente fundamentado, a ARH definir um limite diferente.

<sup>377</sup> Em termos muito genéricos, este ensaio mede o rebaixamento da água dentro da captação em função do tempo decorrido desde o seu início, em função de uma determinada quantidade de água que é extraída, por exemplo, por uma bomba.

<sup>378</sup> No ponto 7 da Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro, como um dos elementos do relatório a que se refere o n.º 3 do artigo 41º do Decreto -Lei n.º 226 -A/2007.

<sup>379</sup> Indicação do tipo de ensaio de caudal, sendo os escalonados os mais apropriados para conhecer as características da captação, com ou sem recuperação do nível de água subterrânea entre os patamares; Referência ao número de piezómetros utilizados para medição do nível de água subterrânea, durante o ensaio (pelo menos as captações de água subterrânea existentes num raio de 100 metros, em relação à captação ensaiada) e indicação da sua localização. l) Tabela dos valores medidos nos ensaios de caudal, nomeadamente com indicação do nível hidrostático (metros), tempo (minutos); nível hidrodinâmico (metros), rebaixamentos (metros) e caudal (l/s) referente ao escalão e determinação dos parâmetros hidráulicos; Representação gráfica  $r/Q=f(Q)$ , em que  $r$  é o rebaixamento e  $Q$  o caudal utilizado em cada escalão, para determinação da curva característica da captação, para permitir determinar o caudal crítico e inferir sobre o caudal óptimo de exploração; Representação gráfica da variação do nível de água subterrânea em cada um dos piezómetros em função do tempo de ensaio". A obrigação de ser aberto um orifício na tampa de proteção do furo ou poço com ligação a um tubo piezométrico, obturado por um bujão, destinado a permitir a introdução de aparelhos de medida dos níveis da água que possam ser utilizados nesses ensaios, estava prevista na minuta do SNITURH.

requerente (UA), mediante aprovação da ARH, conforme o Guia n.º 3<sup>380</sup>. Nas sessões de trabalho relataram-se conflitos, designadamente em zonas densamente povoadas, onde não é possível manter a distância mínima de 100 m entre captações, que chegam a tal grau que as ARH designam um representante para estar presente na data em que ocorrem os referidos ensaios ou determinam que a entidade que os realiza deverá ser diferente da entidade que realiza a pesquisa e execução da captação do requerente. Algumas ARH admitem a possibilidade de acordo firmado pelas duas partes, com uma declaração de aceitação de uma distância inferior a 100 m entre as suas captações.

E como deverão as ARH atuar quando tomam conhecimento de uma captação de água subterrânea “existente” não regularizada, em recursos hídricos particulares e cuja potência dos meios de extração não ultrapassa os 5 cv, portanto em conformidade legal, localizada a menos de 100 m da pretensão de uma captação “nova”? Na caixa 2-C é ilustrada uma possível resposta com uma situação real que envolveu uma ARH, a IGAOT e um Tribunal Administrativo e Fiscal e que denota as consequências de uma atuação, em simultâneo, de várias entidades da AP, sem orientações claras.

Caixa 2-C: Descrição de situação conflituante sobre a distância de 100 m entre captações e intervenção das entidades da Administração Pública

Um utilizador do ambiente (UA), que será designado por UA1, pretendia efetuar uma nova captação de água subterrânea em recursos hídricos particulares, pelo que contactou com a respetiva ARH. Esta indeferiu a sua pretensão, face a TURH já emitido e ainda válido, para a pesquisa de captação “nova” por outro UA, que será designado por UA2, em local distanciado a menos de 100 metros, instando-o a escolher nova localização.

O UA1 apresentou uma reclamação junto da ARH, solicitando a anulação da decisão de indeferimento da sua pretensão e anulação de licença emitida para o seu vizinho UA2, alegando existir uma terceira captação, um poço, de um terceiro UA, designado por UA3, a menos de 100 metros da captação de UA2. A ARH indeferiu a pretensão de UA1 e este intentou uma ação administrativa especial de impugnação em Tribunal Administrativo e Fiscal, constando na sentença que:

<sup>380</sup> Conforme Guia n.º 3 – Utilizações tituladas por comunicação ou autorização (RH Privados) - Captação de águas subterrâneas (consumo humano, rega, indústria, lazer, outros): “Prevê a segunda parte da alínea d) do n.º 2 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, que a exigência de distância mínima de 100 m entre captações pode ser afastada, mediante apresentação de fundamentação técnica pelo requerente, aprovada pela ARH, que comprove que essa distância pode ser menor. A ARH deve disponibilizar a localização das captações devidamente tituladas que se localizam até 100 metros da captação agora pretendida. Para as captações identificadas poderá ainda disponibilizar os relatórios de pesquisa, onde constam os elementos que permitem conhecer: No caso de furos o corte das captações, o nível hidrostático, a posição da bomba e a sua potência, posição dos ralos, ensaios de caudal realizados; No caso de poços a profundidade, o nível de água; No caso de minas, o comprimento da mina e direcção da mesma e o caudal; No caso de nascentes, a formação geológica onde a mesma se posiciona e o caudal. Com estes elementos o requerente deverá elaborar os estudos hidrogeológicos que permitam aferir qualquer interferência com outras captações, e, caso existam, definir condicionantes para a nova captação. Nas situações mais complexas pode justificar-se a realização de ensaios de caudal ou de produtividade. O objectivo é conhecer as características do conjunto aquífero/obra de captação. Estes ensaios devem ser realizados com escalões de caudal crescente e de curta duração (1 hora cada escalão, segundo a bibliografia encontrada). Os resultados do ensaio permitem calcular o caudal crítico (o caudal máximo a partir do qual o escoamento passa de laminar a turbulento com o conseqüente risco de arrastamento de finos do aquífero para o interior da captação), o caudal máximo de exploração, a eficiência da captação, bem como a profundidade a que se deverá colocar o sistema de extração e a sua selecção. No relatório final deve ser identificada a empresa e o técnico responsável pela realização do ensaio de caudal, e a sua formação. (...)”. Quanto aos ensaios de caudal, a condição proposta pelo grupo de trabalho era: “Se a captação que venha a ser construída no âmbito desta autorização estiver a uma distância inferior de 100 m de outras existentes, os ensaios de caudal a realizar devem ser acompanhados de leituras piezométricas nas captações vizinhas e devidamente fiscalizados por técnicos da entidade licenciadora”.

Caixa 2-C (continuação): Descrição de situação conflituante sobre a distância de 100 m entre captações e intervenção das entidades da Administração Pública

- O UA1 apresentou uma reclamação à IGAOT sobre esta matéria, tendo um inspetor ido ao local e constatado a distância inferior a 100 m entre o poço de UA3 e a captação de UA2. Não detendo qualquer informação sobre os processos de licenciamento, a IGAOT dirigiu um ofício à ARH, solicitando que esta reanalisasse a reclamação de UA1, uma vez que o licenciamento emitido pela ARH a UA2 havia sido atribuído com base em pressupostos errados.

- A ARH alegou, junto da IGAOT e de UA1, que o poço de UA3 não constava na sua base de dados, pelo que “não existia legalmente” para efeitos do cumprimento da distância dos 100 m.

- A IGAOT dirigiu novo ofício à ARH para que “se possa pronunciar sobre a procedência da matéria de facto ali relatada, bem como sobre a procedência do pedido ali formulado, permitindo que de uma vez por todas a situação objeto de reclamação seja devidamente esclarecida (...)”.

- A ARH reanalisou a situação, relatando que, face à “situação jurídica” do poço, e apesar de ser reconhecida a sua existência de facto, a sua decisão não poderia ser diferente.

O Tribunal entendeu não se pronunciar sobre a questão da “existência jurídica” por oposição à “existência de facto” do poço de UA3 e dado que, à data da emissão do segundo indeferimento da ARH, que deu origem a ação de impugnação intentada por UA1, o licenciamento para a pesquisa da captação de UA2 ter caducado e inexistindo informação no processo sobre se este havia sido prorrogado ou não, devolveu os processos administrativos à ARH, para que, em despacho fundamentado com factos e com o direito aplicável, esta se voltasse a pronunciar dando cumprimento ao disposto no Código de Procedimento Administrativo.

Nesta situação, não se esclareceu, entre os serviços do Ministério do Ambiente, nem pelo Tribunal, o entendimento sobre a questão (jurídica) central: considerar (ou não) uma captação “existente”, não sujeita à regularização, para efeitos do cumprimento da disposição legal que impõe o distanciamento mínimo de 100 metros entre captações. Este é um conflito latente.

## **OBSTÁCULOS – 7.4**

### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: O LICENCIAMENTO DAS ENTIDADES QUE EXERCEM A ATIVIDADE DE PESQUISA E EXECUÇÃO DE CAPTAÇÕES DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E A MONTAGEM DOS EQUIPAMENTOS DE EXTRAÇÃO**

O legislador estabeleceu que as fases de pesquisa e execução das captações de água subterrânea só podem ser realizadas por empresas licenciadas e reguladas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 133/2005, de 16 de agosto. No preâmbulo deste diploma justifica-se a sua publicação com “A crescente procura de água subterrânea tem conduzido ao aumento do número de entidades que desenvolvem a sua actividade no campo da pesquisa, captação e montagem de equipamentos de extracção de água. Grande número dessas entidades não possui técnicos especializados que dirijam, orientem e coordenem os trabalhos, de forma a permitir uma correcta exploração, protecção e preservação dos



sistemas aquíferos, o que é susceptível de pôr em risco um recurso tão escasso quão imprescindível”. Apesar de imprimir maior qualidade e controlo destas atividades, este diploma não colmatou algumas insuficiências dos atos normativos, em particular o licenciamento da pesquisa e a validação da potência dos meios de extração instalados, informação sintetizada no quadro 9-C.

Quadro 9-C: Conclusões extraídas do Decreto-Lei n.º 133/2005 e respetivos problemas da sua redação

**Decreto-Lei n.º 133/2005, alterado pelo  
Decreto-Lei n.º 84/2011**

**Problemas da sua redação**

Na primeira versão do diploma não consta uma referência expressa ao dever de anteceder qualquer pretensão de captação de água subterrânea “nova” por um requerimento para a atividade de pesquisa de águas subterrâneas<sup>381</sup>. Na alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 84/2011 adicionou-se, no artigo 2º, uma alínea n.º 2, que esclarece que “a obrigatoriedade de licenciamento das actividades de pesquisa e captação de águas subterrâneas não dispensa a necessidade de obtenção de título de utilização dos recursos hídricos, sempre que o mesmo seja exigível nos termos do regime de utilização dos recursos hídricos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio.”

Apesar de introduzir a figura do TURH, o Decreto-Lei n.º 84/2011 cria novas dificuldades: ao deixar claro que existem atividades de pesquisa e captação de águas subterrâneas que estão dispensadas da sua obtenção, mas não nomeando quais; ao não esclarecer que existe uma obrigatoriedade de comunicação prévia das atividades de pesquisa e execução de captações de água subterrânea mesmo que a legislação não obrigue à obtenção do TURH; e, por último, ao não impor às entidades licenciadas para a atividade de pesquisa e execução de furos e poços, em coautoria com o utilizador do ambiente, a obrigatoriedade de requerer, com a devida antecedência, o TURH ou apresentar a comunicação prévia, punindo ambos pelo incumprimento desta obrigação.

No artigo 14º, n.º 1, consta a obrigatoriedade de entrega, às ARH, da “listagem dos trabalhos de pesquisa e captação de águas subterrâneas realizados no ano anterior”.

Não se esclarece a informação em concreto que deve ser remetida, impedindo a identificação do dono da obra ou o local exato onde esta decorreu.

As entidades licenciadas são obrigadas a apresentar às ARH um relatório de pesquisa e execução de cada captação, de acordo com o n.º 7 da Portaria 1450/2007.

Neste relatório não se indica a potência dos meios de extração instalados ou a instalar, criando dificuldade em validar essa informação.

Na alteração de 2011 foi suprimido do seu objeto o licenciamento do exercício das atividades de montagem de equipamentos de extração de água subterrânea.

Esta alteração aumenta a dificuldade em validar os dados da potência dos meios de extração do equipamento instalado.

Fonte: Elaboração própria

Os meios de extração das captações de água subterrânea ficam submersos após a instalação, pelo que retirá-los da profundidade a que foram colocados, para confirmar a sua potência, é uma operação onerosa e complexa que só poderá ser exigida pela AP em condições devidamente justificadas. A obtenção dessa informação, imprescindível para a definição dos impactes significativos, por via indireta será igualmente complexa, porque o UA não está condicionado a manter um documento que a valide (qualidade). Seria sempre uma salvaguarda se fossem as entidades licenciadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 133/2005, e às quais poderiam ser solicitados esses dados, a instalarem os equipamentos de

<sup>381</sup> Ressalve-se, contudo, que a infração prevista no seu artigo 17º, n.º 2: “ A execução de trabalhos em desrespeito pelo disposto na legislação em vigor sobre pesquisa e captação de água subterrânea ou em incumprimento das condições estabelecidas no alvará de licença para a execução dos trabalhos” tem vindo a ser imputada a estas entidades pelas ARH quando se deteta que estão a fazer um trabalho de pesquisa ou execução de furo para um UA, que não detém um TURH, sem indicação da potência dos meios de extração. Mais uma vez, apenas o desenrolar do tempo indicará o entendimento das instâncias judiciais sobre esta matéria.

extração das captações de água subterrânea, mas a alteração de 2011 suprimiu do seu objeto o licenciamento do exercício das atividades de montagem destes equipamentos.

Pode ser considerado que preponderou, na alteração legislativa de 2011, a dificuldade em exigir o licenciamento a todos os empresários em nome individual ou outros, eletricitistas/mecânicos, que montam os equipamentos de extração. As entidades licenciadas pelas ARH, segundo o Decreto-Lei n.º 133/2005, devem cumprir os seus requisitos, que se centram na qualificação do técnico responsável e na adequação e suficiência dos meios e equipamentos de perfuração e bombagem. No n.º 2 do artigo 41º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, estão nomeadas condições adicionais a respeitar nas obras: a execução da captação de modo a que não haja poluição química ou bacteriológica da massa de água subterrânea a explorar, quer por infiltração de águas de superfície ou de escorrências, quer por mistura de águas subterrâneas de má qualidade; a instalação de dispositivos que impeçam o desperdício de água e, no caso de a pesquisa resultar negativa ou haver necessidade de substituição da captação em virtude de erro técnico, a reposição do terreno na situação inicial e de acordo com as indicações da autoridade competente.

A fiscalização e inspeção do disposto no diploma está a cargo das ARH e da IGAOT, mas, nas sessões de trabalho, informou-se que não são realizadas ações neste âmbito. Contudo, a importância da sua fiscalização/inspeção verificou-se ser marcante, ao se conhecer o caso da contaminação continuada do aquífero de Sines devido à presença de substâncias derivadas de petróleo (nomeadamente tolueno, xilenos) e com hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (PAH como o fenantreno, fluoreno, acenafteno e pireno), uma vez que não está descartada a possibilidade da origem estar em "(...) captações nas imediações com construção defeituosa que permitam a contaminação do aquífero profundo ou contaminação a partir da superfície devida a isolamento incompleto, tanto mais porque as captações não têm protecção suficiente contra actos de vandalismo ou derrame acidental de substâncias."<sup>382</sup>

Não parece, assim, que o licenciamento, ou eventualmente até a qualificação ou certificação por entidade competente para avaliar os requisitos técnicos, extensível àqueles que montam os equipamentos de extração, afetasse esta atividade económica, para além de conferir maior rigor e qualificação técnica ao seu exercício.

---

<sup>382</sup> Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas integradas na RH6- Parte 2, Tomo 5, 251 e 252 e Tomo 7, 328, de acordo com o Relatório Intercalar do Estudo para Avaliação Técnica dos Níveis de Contaminação Existentes e Acções Correctivas a Implementar (Contaminação de Águas Subterrâneas por Hidrocarbonetos) no Sistema Aquífero de Sines e Zona Portuária de Sines (estudo elaborado numa parceria entre DG-EU/FCT-UALG/ICCE-UNESCO, 2009).

## OBSTÁCULOS – 7.5

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A INDEFINIÇÃO OPERACIONAL DOS IMPACTES SIGNIFICATIVOS NOS RECURSOS HÍDRICOS E O LIMITE DOS 5 CV

A inexistência de um enfoque da AP sobre os destinatários sujeitos a regulação com maiores impactes ambientais foi uma opinião expressa nos questionários individuais espelhada, também, nas baixas pontuações das dimensões universo e proporcionalidade. Aponta-se, assim, a necessidade de promover um maior conhecimento da relação entre o estado dos recursos hídricos e a identificação dos principais UA com atividades que apresentem um impacte significativo (mesmo que potencial) nas zonas identificadas com problemas de poluição ou recursos escassos face ao seu desempenho ambiental.

Esta falta poderá ter a sua génese na própria definição do impacte significativo nos recursos hídricos<sup>383</sup>, o conceito chave que distingue as captações de água em recursos hídricos particulares que necessitam de ser sujeitas a licenciamento, daquelas que ficam isentas desta obrigação. Atualmente, o limite é traçado pela linha da potência dos meios de extração de 5 cv. Mas o legislador quer ir mais além. No artigo 27º da Lei da Água, prevê-se o instrumento legal que irá definir o que se entende por “impactes significativos” e orientar a AP e os UA numa diferenciação que ultrapasse os 5 cv: os regulamentos<sup>384</sup>. Esses regulamentos derivam dos programas de medidas do artigo 30º da Lei da Água que, por sua vez, operacionalizam os objetivos dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica (PGBH)<sup>385</sup>.

Os PGBH foram publicados a 22 de março de 2013, mas o mesmo não ocorreu com os Regulamentos. Na ausência destes instrumentos, as ARH têm vindo a aplicar condicionamentos e restrições sobre as captações de água subterrânea em recursos hídricos particulares dos UA que apresentem um requerimento de licenciamento, quando localizadas em locais, designados de “zonas críticas”. Estas captações são sujeitas a licenciamento, isto é, à emissão de TURH (sob a forma de autorização), mesmo quando a potência dos meios de extração é igual ou inferior a 5 cv. No quadro 10-

<sup>383</sup> Conforme definição prevista no artigo 4º, “alínea dd) «Impacte significativo sobre o estado da água» o resultado da actividade humana que cause uma alteração no estado das águas, ou coloque esse estado em perigo, ou que preencha os requisitos definidos para o efeito pelos organismos competentes para a gestão das águas.”

<sup>384</sup> Artigo 27º: “No caso de um instrumento de planeamento das águas concluir pela necessidade de submeter algumas actividades dos administrados aos condicionamentos ou restrições autorizados por lei, impostos pela protecção e boa gestão das águas, são fixadas em regulamento, aprovado por portaria do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, as normas que estabeleçam tais condicionamentos e restrições.”

<sup>385</sup> Conforme artigo 30º, Lei da Água: “1— Com vista à concretização do quadro normativo relativo à protecção da água e à realização dos objectivos ambientais estabelecidos, o plano de gestão da bacia hidrográfica assegura o estabelecimento de um programa de medidas para cada região hidrográfica ou para a parte de qualquer região hidrográfica internacional que pertença ao seu território. 2— Os programas de medidas a elaborar para cada região hidrográfica compreendem medidas de base e medidas suplementares, funcionalmente adaptadas às características da bacia, ao impacte da actividade humana no estado das águas superficiais e subterrâneas e que sejam justificadas pela análise económica das utilizações da água e pela análise custo-eficácia dos condicionamentos e restrições a impor a essas utilizações.”

C faz-se uma súmula dos critérios a que obedeceu a definição das “zonas críticas” nas cinco ARH e a comparação com a classificação do estado das massas de água subterrânea inferior a Bom, estes últimos já compilados no quadro 5-C.

Quadro 10-C: Definições de “zonas críticas” e qualidade das massas de água subterrâneas

ARH	Definições de “zona crítica”
Norte	<p>É aplicada a orientação n.º 6/2009, não disponível no sítio da internet desta entidade à data do estudo, mas que terá sido divulgada à data da sua publicação, que define como “zonas críticas” os municípios integrados na zona vulnerável n.º 1 (Vila do Conde, Póvoa do Varzim, Esposende e Barcelos); aquífero de Veiga de Chaves; lista de zonas ou concelhos sujeitos a riscos antropogénicos por riscos de intrusão salina numa faixa litoral de proteção de dez quilómetros medidos a partir da linha de costa (Caminha, Viana do Castelo, Vila do Conde, Ponte de Lima, Póvoa do Varzim, Esposende, Barcelos, Vila Nova de Gaia, Espinho; lista de zonas ou concelhos sujeitos a riscos antropogénicos por riscos industriais e passivos ambientais (Santa Maria da Feira, Santo Tirso, Famalicão, Trofa, Penafiel, Braga, Guimarães, Porto, Maia, Valongo e Gondomar); lista de zonas ou concelhos sujeitos a riscos antropogénicos por riscos de lixiviação em minas abandonadas (zonas de mina de Vale das Gatas em Sabrosa, Mina de Midões em Gondomar, Mina do Pintor em Oliveira de Azeméis, Minas da Borralha em Montalegre, Minas de São Pedro da Cova em Gondomar, Minas de Santo António em Penedono, Minas de Montesinho/França em Bragança, Minas de Guadramil em Bragança, Minas de Carris em Montalegre e Minas de Portelo em Bragança); e lista de municípios com zonas de pressão e recorrência de conflitos de usos (Arouca, Amarante, Amares, Alijó, Armamar, Alfândega da Fé, Barcelos, Braga, Bragança, Castelo de Paiva, Cabeceiros de Basto, Celorico de Basto, Carrazeda de Ansiães, Esposende, Fafe, Felgueiras, Guimarães, Gondomar, Lousada, Lamego, Marco de Canaveses, Maia, Matosinhos, Murça, Paços de Ferreira, Penafiel, Paredes, Ponte de Lima, Porto, Póvoa do Lanhoso, Póvoa de Varzim, Sabrosa, Santo Tirso, São João da Pesqueira, Trofa, Tarouca, Tabuaço, Valongo, Vila Verde, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Famalicão, Vila do Conde, Vila Flôr, Vila Real, Viana do Castelo, Vimioso). Não se evidenciou os estudos de base que justificam a seleção destas “zonas críticas”.</p> <p><u>Comparação com dados do quadro 5-C:</u> Em termos gerais, os dados são concordantes com as “zonas críticas”, pelo elevado número de concelhos incluídos e que representam uma grande percentagem da área afeta às massas de água identificadas.</p>
Centro	<p>A “zona crítica” é delimitada pelo aquífero Cretácico de Aveiro, que se encontra em estado quantitativo crítico. Foi apresentado o Edital da CCDR Centro que suporta esta decisão, que foi amplamente divulgado em 2005 mas que, à data da realização do presente estudo, não estava disponível no sítio da internet da ARH C.</p> <p><u>Comparação com dados do quadro 5-C:</u> A “zona crítica”, que se limita ao Cretácico de Aveiro, não é concordante com as massas de água subterrâneas cujo estado é classificado abaixo de Bom, em particular o estado químico Medíocre, devido ao poluente nitratos na Orla Ocidental Indiferenciada da Bacia do Vouga e Aluviões do Mondego.</p>
Tejo	<p>Não estão identificadas “zonas críticas”.</p> <p><u>Comparação com dados do quadro 5-C:</u> A ausência de “zonas críticas” não é concordante com as massas de água subterrâneas, cujo estado é classificado abaixo de Bom, devido ao estado químico: Monforte Alter do Chão, Estremoz-Cano, Pisões-Atrozela, e Aluviões do Tejo.</p>
Alentejo	<p>A partir de 1996, decorreu um projeto com o título “Estudo dos Recursos Hídricos Subterrâneos do Alentejo (ERHSA)”, coordenado à data pela Comissão de Coordenação da Região do Alentejo (CCRA) e elaborado por grupo de trabalho que englobava a Universidade de Évora, o Instituto da Água, o Instituto Geológico e Mineiro e a Direção Regional do Ambiente do Alentejo. Não foi possível consultar os respetivos relatórios de desenvolvimento. Por consulta aos TURH desta entidade, verificou-se que são “zonas críticas” as relacionadas com as seguintes massas de água subterrâneas: Sistema Aquífero Bacia de Alvalade, Maciço Antigo Indiferenciado da Bacia do Sado, Sistema Aquífero Estremoz - Cano, Sistema Aquífero Bacia do Tejo-Sado / Margem Esquerda, Sistema Aquífero Gabros de Beja, Sistema Aquífero Elvas - Campo Maior, Sistema Aquífero Sines, Sistema Aquífero Moura – Ficalho, Zona Sul Portuguesa da Bacia do Sado. As zonas vulneráveis, ou seja, as áreas que drenam para águas identificadas, nas quais se pratiquem atividades agrícolas suscetíveis de contribuir para a poluição das mesmas, localizadas na jurisdição desta ARH, são também classificadas como “zonas críticas”.</p> <p><u>Comparação com dados do quadro 5-C:</u> Em termos gerais, as “zonas críticas” concordam com as massas de água subterrâneas, cujo estado é classificado abaixo de Bom.</p>

Quadro 10-C (continuação): Definições de “zonas críticas” e qualidade das massas de água subterrâneas

ARH	Definições de “zona crítica”
Algarve	A partir de 1980 foram efetuadas avaliações sobre o estado quantitativo e qualitativo das massas de água, à data pela CCDR Algarve, tendo resultado a definição de “zonas críticas” que se mantém e que são utilizadas para restringir os usos de água subterrânea, em particular em faixa definida ao longo do litoral, para prevenir intrusão salina (que incluem a Orla Meridional Indiferenciado das Bacias das Ribeiras do Sotavento, Campina de Faro, Albufeira - Ribeira de Quarteira, Mexilhoeira Grande, Chão de Cevada) e no aquífero de Querença – Silves. <u>Comparação com dados do quadro 5-C:</u> Em termos gerais, as “zonas críticas” concordam com as massas de água subterrâneas, cujo estado é classificado abaixo de Bom.
5 ARH	Em todas as ARH definiu-se que a localização de captação no interior do perímetro de proteção ou num raio de 1000 metros de uma captação de água subterrânea para extração de água para abastecimento público ou de uma captação utilizada para extração de água mineral natural ou de nascente para posterior comercialização, constituíam “zonas críticas”. Estas zonas são substituídas pela delimitação dos perímetros de proteção, quando existente (ver estudo de caso B, Parte III).

Fonte: Elaboração própria.

A aplicação de restrições e condicionamentos nas “zonas críticas”, pelas ARH, está prevista na Lei da Água (artigo 62º, n.º 4). É um uso do poder discricionário, cujos critérios deveriam ser fundamentados e divulgados junto de todos os interessados, o que não se verificou, diminuindo as pontuações na qualidade do licenciamento.

À data das sessões de trabalho, a definição e delimitação das “zonas críticas” não estava disponível nos sítios da internet das ARH, exceção feita à ARH Algarve. Esta ARH facultava aos potenciais interessados as restrições aplicáveis na localização da sua pretensão por delimitação das “zonas críticas”, através de ortofotomapas, disponíveis *online* <sup>366</sup>.

Na IGAOT desconhece-se a existência destas “zonas críticas”, um critério de interface que não foi, assim, cumprido. A indicação de localização em “zonas críticas” não consta nos TURH, o que informaria sobre as características das atividades que determinam a aplicabilidade e condições de aplicabilidade da Lei da Água e respetiva regulamentação.

No decorrer das sessões de trabalho nas ARH, houve unanimidade em considerar a inadequação do critério de utilização de meios de extração com potência superior a 5 cv como o elemento crucial na diferenciação do impacte significativo causado nos recursos hídricos por uma determinada captação de água subterrânea localizada em recursos particulares.

<sup>366</sup> Na sua página da internet, a ARH Algarve informa que “As utilizações dos recursos hídricos localizadas nas áreas sujeitas a condicionantes caracterizam-se por terem impacte significativo no estado das águas, pelo que carecem de regularização. (...) Sempre que a localização das utilizações dos recursos hídricos incida numa área com impacte significativo no estado das águas (identificada com mancha nos mapas), deve proceder à regularização das respectivas utilizações. (...) As captações de águas subterrâneas particulares com meios de extracção que não excedam os 5 cv, cujo início da sua utilização seja posterior a 1 de Junho de 2007, ainda que não incidam nas manchas identificadas no mapa, devem ser comunicadas à ARH.” Disponível em <http://www.arh.algarve.pt/site/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=95>, onde consta que foi atualizado em janeiro de 2011, [consultado em 05.2012].

Julga-se que, apesar de ser comumente aceite que quanto maior a potência dos meios de extração maior a quantidade de água que estes conseguem extrair por unidade de tempo, existem outros fatores muito relevantes nesta equação. Logo em primeira linha, surge a profundidade a que estes estão instalados<sup>387</sup>. Em muitos aquíferos, mas dependendo das características hidrodinâmicas da captação no local selecionado para a extração<sup>388</sup> e do tipo de aquífero (Hipólito, 2011), a partir de determinada profundidade existe maior quantidade de água disponível em qualquer altura do dia e do ano. Ressalve-se, como uma das exceções, as captações que sofrem a influência de massas de água superficiais no subsolo, o que configura um limite difícil de traçar entre recursos hídricos particulares e recursos hídricos públicos<sup>389</sup>.

A equação depende, ainda, de outros fatores, como as características técnicas do equipamento de extração, que podem conferir maior ou menor rendimento do grupo eletrobomba submersível (Lencastre, 1996) e a energia necessária para transportar até à superfície uma determinada quantidade de água, que aumentará com a profundidade a que está instalado esse equipamento. Relembre-se que o quadro legal revogado previa um de dois critérios para sujeitar a licenciamento o uso de uma captação de água subterrânea, independente da sua localização em recursos hídricos públicos ou particulares: uma potência dos meios de extração que excedesse os 5 cv ou a profundidade da captação ser superior a 20 metros, o que corrobora a importância conferida a este último critério<sup>390</sup>. Outros fatores importantes, serão o regime de exploração, ou seja, o período de tempo em que a extração de água ocorre (horas por dia e dias por ano), e o volume de água necessário às atividades do UA, por unidade de tempo, caracterizado pelo caudal instantâneo (em litros por segundo), volume máximo por mês e o volume máximo por ano.

A análise dos TURH das cinco ARH demonstra que uma larga maioria das captações de água subterrânea estão dotadas de meios de extração com potências que variam entre 1 cv e 5,5 cv. Para meios de extração de 1,5 cv, autorizava-se a extração de volumes de água mensais de 6 a 6 000 m<sup>3</sup>, atingindo-se 15 000 m<sup>3</sup> para os 2 cv<sup>391</sup>. Para 5,5 cv, esses valores oscilam entre 100 e 5 000 m<sup>3</sup>. Existem, inclusivamente, situações em que o UA declara ter uma bomba com potência de 100 cv e, no respetivo TURH, o volume máximo mensal previsto não ultrapassa os 396 m<sup>3</sup>. Estes dados transmitem

---

<sup>387</sup> Dado que consta no modelo de Autorização do SNITURH e que foi adotada por várias ARH.

<sup>388</sup> Que permitem conhecer o nível da água, respetivamente sem ou com influência de um determinado sistema de extração de água colocado a uma determinada profundidade.

<sup>389</sup> Podem haver situações em que uma fração das massas de água superficiais é escoada no subsolo numa parte do seu curso (alínea xx), artigo 4º da Lei da Água), no subleito do rio pelo que, nestes casos, a profundidades de 20 m poderá ser possível extrair uma grande quantidade de água que será água proveniente dessa massa de água e que, como tal, não poderá ser classificada como captação de recursos particulares, mas como uma captação de água do domínio público hídrico.

<sup>390</sup> Note-se que o Decreto-Lei n.º 46/94, de 22 de fevereiro, não condicionava à profundidade a que estavam colocados os meios de extração de água.

<sup>391</sup> Na LA n.º 247/2009, verificou-se a autorização para a exploração de 15000 m<sup>3</sup>/mês para uma captação com meios de extração com potência de 2 cv.

que a política de proteção dos recursos hídricos ignora a contribuição de captações cuja potência dos meios de extração é igual ou inferior a 5 cv que, todavia, infligem impactes nas massas de água tão ou mais significativos do que aquelas cuja potência dos meios de extração é superior.

Nas sessões de trabalho aferiu-se que as ARH Alentejo, Tejo e Norte aplicam uma orientação, verbal, definida em reunião que ocorreu em 2009 entre as cinco ARH, mas da qual não resultou qualquer documento escrito. Essa orientação define que sempre que um UA, com um determinado NIF (Número de Identificação Fiscal/ NIPC Número de Identificação de Pessoa Coletiva), possua mais do que uma captação de água subterrânea numa mesma massa de água em recursos hídricos particulares, a potência dos meios de extração não corresponde à instalada em cada uma dessas captações, mas à sua soma. Deste modo, sempre que essa soma excede os 5 cv devem ser emitidos os respetivos TURH e as utilizações ficam, no seu conjunto, sujeitas a TRH. Nesses casos, a ARH Alentejo emite o que designa de um TURH múltiplo, que engloba as várias captações. A prática desta ARH torna-se vantajosa para os UA e para a AP ao condensar várias decisões administrativas num único documento, diminuindo os custos de autocontrolo ao exigir um único contador, volume mensal máximo e reporte dos resultados.

De acordo com as informações prestadas nas sessões de trabalho, esta orientação resultou da publicação do Despacho n.º 484/2009, de 8 de janeiro. No seu ponto 8 consta: “Isenção de pequenas captações [alínea a) do n.º 6 do artigo 7.º e alínea a) do n.º 4 do artigo 11.º]: Considera-se potência total a soma da potência instalada de todas as captações de um utilizador (identificado pelo número de identificação fiscal — NIF) numa massa de água. As massas de água são as delimitadas para efeitos da aplicação da Lei da Água/Directiva Quadro da Água. Até que os planos de gestão de região hidrográfica, elaborados ao abrigo da Lei da Água, estejam publicados, entende-se que se a «potência total» dos equipamentos de extracção for inferior a 5 cv (por NIF, numa massa de água) aplica-se a isenção da TRH salvo se, aquando do licenciamento da captação, a ARH considerar que esta é susceptível de ter «impacte adverso significativo» nos recursos hídricos”.

O texto deste Despacho parece claro, mas a Lei da Água e sua regulamentação conferem-lhe uma interpretação ambígua. Na Lei da Água, a referência ao limiar de potência dos meios de extração de 5 cv é associada a uma utilização de recursos hídricos (a captação)<sup>392</sup> de um determinado utilizador, o

---

<sup>392</sup> Conforme o artigo 4º da Lei da Água, alínea fff: “Utilização da água: os serviços das águas e qualquer outra actividade que tenha um impacte significativo sobre o estado da água.” conjugada com a definição prestada na alínea zz): “Serviços de águas: todos os serviços prestados a casas de habitação, entidades públicas ou qualquer actividade económica através de: i) Represamento, captação, armazenamento, tratamento, elevação, adução e distribuição de águas superficiais ou subterrâneas ;ii) Recolha, tratamento e rejeição de águas residuais;” No artigo 62º, temos: “4—A captação de águas particulares exige a simples comunicação do utilizador à entidade competente para a fiscalização de utilização de recursos hídricos quando os meios de extracção não excedam os 5 cv, salvo se a referida captação vier a ser caracterizada pela autoridade competente para o licenciamento como tendo um impacte significativo no estado das águas.”

sujeito que pratica essa utilização. O Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho, que estabelece o regime económico e financeiro dos recursos hídricos (REF), introduz a palavra “total”, mas reporta-a ao somatório dos meios de extração para uma determinada utilização e não do conjunto de captações numa massa de água ou num aquífero: “(...) A utilização de águas que seja realizada por meio de equipamentos de extração cuja potência total não ultrapassem os 5 cv (...)”<sup>393</sup>.

Surgem duas perguntas que se mencionam apenas na perspetiva da implementação, ou seja, abstendo de elaborar uma análise jurídica:

i) A disposição do primeiro Despacho parece inequívoca, mas terá de ser coerente com o disposto nas Leis e Decretos-Lei. Assim, poderá implicar o pagamento da TRH mas coloca-se em causa se poderá ser invocada, numa fiscalização ou inspeção, como o requisito legal que impõe a obtenção de TURH relativamente ao conjunto de captações em recursos particulares, numa mesma massa de água, cujas potências dos meios de extração, individualmente, são inferiores a 5 cv, mas cujo somatório é superior. Note-se uma dificuldade acrescida, uma vez que a condição de instalação de contador para medir a água extraída teria de ser imposta por via de TURH, como reconheceu o grupo de trabalho do SNITURH<sup>394</sup>.

ii) Se, por hipótese, se considerar que a orientação seguida pelas ARH apresenta validade, permanece por explicar a sanção a aplicar pelo seu incumprimento e como convocar ao seu cumprimento os UA com captações “existentes” não sujeitos a regularização.

Compreende-se o alcance desta orientação, ao pretender que um UA não explore várias captações de água subterrânea numa mesma massa de água, cujo impacte ambiental será equivalente ao de uma única captação dotada de um equipamento de extração com a mesma potência, o que coloca em causa o princípio da igualdade. Não obstante, pensa-se que o método utilizado para corrigir esta disfunção da implementação não acautela a segurança jurídica. O facto de nas sessões de trabalho, e por análise das decisões administrativas de inspeção, se conferir que a IGAOT desconhece esta orientação das ARH (interface) e não a aplica, ao abrigo do disposto no Despacho n.º 484/2009, sustenta este receio. A APA também desconhece essa orientação, como se confirma nas próprias

<sup>393</sup> Conforme ponto 6 do artigo 7º e ponto 4 do artigo 11º “(...) A utilização de águas que seja realizada por meio de equipamentos de extração cuja potência total não ultrapassem os 5 cv (...)”.

<sup>394</sup> Em consulta a documento sobre questões frequentes sobre a TRH, disponível no sítio da internet do INAG, [http://www.inag.pt/images/a\\_intervencao/taxas/FAQ%2028%20Abril%202009.pdf](http://www.inag.pt/images/a_intervencao/taxas/FAQ%2028%20Abril%202009.pdf), [em 10.2002], verifica-se que o INAG prevê a possibilidade de existirem métodos para estimar os dados, mas que estes devem sempre constar no TURH: “Assim, do ponto de vista estrito de aplicação do REF pode, em situações devidamente ponderadas pela entidade que emite o título, ser estipulada uma metodologia para estimativa da utilização, metodologia que deve ser alimentada por dados enviados pelo utilizador em datas predefinidas que não comprometam a liquidação da TRH, e que será considerada equivalente a medição e auto-controlo. Em qualquer circunstância, a utilização efectiva para efeitos de aplicação da TRH é determinada com base nas condições impostas pela entidade que emite o título de utilização, devendo estas condições constarem do TURH.” Para uma análise mais detalhada, ver estudo de caso B (Parte III), onde se desenvolveu a temática da conjugação entre a decisão administrativa de licenciamento e o pagamento da TRH.



Licenças Ambientais emitidas desde 2009, sendo comum que, nessas circunstâncias, não se exija os TURH, considerando-se que “(...) de acordo com o referido no n.º 4 do art.º 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro o operador configura um pequeno utilizador do domínio hídrico”<sup>395</sup>.

## OBSTÁCULOS – 7.6

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A SOBREPOSIÇÃO DA ANÁLISE DE AUTOCONTROLO E A TRH

O módulo do SNITURH associado ao REF foi desenvolvido e está a ser utilizado desde janeiro de 2009<sup>396</sup>. Apesar de o estudo não incluir a implementação dos diplomas do REF, dirigiram-se algumas questões às entidades da AP sobre esta matéria, na perspetiva da sua relação com a regulação ambiental. No ano de 2011 estavam registados no módulo REF um total de 13 700 utilizadores de recursos hídricos, a que correspondem 23 800 títulos e 7 900 utilizações não tituladas<sup>397</sup>. Contudo, não se apurou o total de TURH para captações de água subterrâneas e a percentagem do total de água extraída por massa de água a que correspondem estes números ou a estimativa dos UA que efetivamente pagam a TRH face ao número total e que poderá ser baixa, como se explica de seguida.

Os dados necessários para o cálculo da TRH coincidem com os dados reportados no âmbito do autocontrolo previsto nos TURH. Contudo, essa correspondência não está prevista nem na legislação, nem nos TURH, pelo que, na prática, os UA devem introduzir os dados no módulo REF do SNITURH, que está *online*<sup>398</sup>, com periodicidade semestral ou anual e, em sobreposição, reportar o autocontrolo,

<sup>395</sup> Por exemplo: na LA n.º 184/0.1/2011, numa instalação que possui dois furos com 3 cv cada, refere-se que “A instalação possui dois furos com meios de extracção inferiores a 5 cv, por tal não carecem de título de utilização”; na LA n.º 309/2009, “Para as captações AC3, AC4 e AC5, dado possuírem meios de extracção que não excedem os 5 cv (3 cv, 4,96 cv e 3 cv, respectivamente), de acordo com o referido no n.º 4 do art. 62.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, o operador configura um pequeno utilizador do domínio hídrico, possuindo a respectiva comunicação prévia de início de utilização, ficando autorizado à utilização do domínio hídrico para efeitos de captação de águas subterrâneas através das captações atrás referidas”. Na LA n.º 280/2009, existem duas captações com meios de extracção de 3 cv cada e refere-se que “No que se refere aos furos AC1 e AC2, o operador constitui um pequeno utilizador do domínio hídrico, nos termos do n.º 4 do art. 62º da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, dado o grupo electrobomba de extracção daquele furo possuir uma potência de extracção inferior a 5 cv.”

<sup>396</sup> Conforme informação constante no Boletim Informativo do INAG, n.º3, 2011, a aplicação REF permite as seguintes utilizações: cadastro dos utilizadores dos recursos hídricos e respetivos títulos de utilização, registo dos resultados do autocontrolo das utilizações, cálculo da TRH, emissão das notas de liquidação, gestão dos recebimentos, cálculo dos juros de mora e gestão dos incumprimentos. Permite ainda aos utilizadores dos recursos hídricos carregar os dados provenientes do autocontrolo relativos à matéria tributável, que constituirá a base para o cálculo da TRH e consultar as notas de liquidação que lhe foram emitidas. Disponível em [http://www.inag.pt/Docs/2012/Boletim3\\_completo\\_v1.pdf](http://www.inag.pt/Docs/2012/Boletim3_completo_v1.pdf), [consultado em 12.2012].

<sup>397</sup> Conforme informação constante no Boletim Informativo do INAG, n.º3, 2011, Disponível em [http://www.inag.pt/Docs/2012/Boletim3\\_completo\\_v1.pdf](http://www.inag.pt/Docs/2012/Boletim3_completo_v1.pdf), [consultado em 12.2012].

<sup>398</sup> Informação confirmada pelo Manual da TRH, 2009, INAG, disponível no sítio da internet do INAG, [http://www.inag.pt/imagens/a\\_intervencao/taxas/Portal\\_TRH\\_Manual\\_Utilizador.pdf](http://www.inag.pt/imagens/a_intervencao/taxas/Portal_TRH_Manual_Utilizador.pdf), [consultado em 10.2012]. Para facilitar o envio, pelos utilizadores dos recursos hídricos, da informação referente às medições efetuadas, está disponível um portal, denominado Portal TRH, <https://sniturnh-trh-net.inag.pt>.

trimestral ou mensalmente, às ARH. Dito de outra maneira, os UA devem reportar em duplicado<sup>399</sup>. A única exceção é a ARH Algarve em que os UA sob a sua jurisdição apenas remetem o autocontrolo e são os seus técnicos superiores que introduzem esses dados no módulo REF.

A legislação deixou margem à AP para decidir sobre os pressupostos a aplicar quando um UA não reporta os volumes de água extraídos para efeitos de pagamento da TRH, com base na determinação direta ou indireta da base tributável<sup>400</sup>. No entanto, como não existem guias orientadores sobre indicadores sectoriais de uso de água na indústria (assunto que será detalhado em item seguinte), as ARH têm de recorrer aos métodos diretos de tributação. Nos sítios da internet da APA<sup>401</sup> e da ARH Centro<sup>402</sup>, encontra-se o Manual de Utilizador do Portal TRH, que esclarece o cálculo da TRH: quando existe um TURH, utiliza-se o volume máximo mensal titulado multiplicado por doze ou o volume máximo anual titulado; quando não existe um TURH, utiliza-se o valor mensal introduzido pelo UA no REF multiplicado por 12, não se esclarecendo, contudo, o procedimento adotado quando o UA não reportar qualquer consumo de água.

Apesar de o INAG recomendar que os critérios utilizados no pagamento da TRH constem nos TURH<sup>403</sup>, conforme cláusula das minutas do SNITURH<sup>404</sup>, apenas foram detetadas as seguintes referências nos TURH das cinco ARH:

- Da ARH Tejo, que esclarece que não irá recorrer a métodos indiretos, mas não indica que dados irá utilizar: “Na ausência de comunicação atempada das medições de auto-controlo previstas no Anexo

<sup>399</sup> No ponto 12.3 do Anexo do Despacho n.º 484/2009, tenta-se conjugar o reporte do autocontrolo e do reporte para pagamento da TRH mas apenas na perspetiva do reporte atempado para a emissão das notas de liquidação, “O envio do autocontrolo deve ser efectuado com a periodicidade e nas datas impostas no título de utilização dos recursos hídricos. As regras aí estabelecidas para envio do autocontrolo não podem comprometer a liquidação da TRH, em Janeiro do ano subsequente ao da utilização. Se do título de utilização não constar qualquer data para envio do autocontrolo, a comunicação a que se refere o n.º 3 do artigo 12.º deve acontecer até dia 15 de Julho do ano em que ocorre a utilização e até ao dia 15 de Janeiro do ano seguinte”. Este ponto já havia sido esclarecido no ponto 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 97/2008.

<sup>400</sup> O Decreto-Lei n.º 97/2008 refere no seu artigo 12º, sobre a Determinação direta da matéria tributável que: “4 — Quando o sujeito passivo não tenha instalado os equipamentos a que se refere o n.º 2 [autocontrolo e medição regular] ou quando não proceda à comunicação atempada das medições (...) as componentes A, E e U da taxa de recursos hídricos são determinadas com base nos valores máximos constantes dos títulos de utilização, desde que os elementos disponíveis pela ARH não apontem para valores mais elevados, caso em que se procederá à determinação indirecta prevista no artigo seguinte”. Quanto às situações em que nem sequer existe um TURH, dispôs no artigo 13º - Determinação indirecta da matéria tributável que “(...) a liquidação da taxa de recursos hídricos seria feita oficiosamente por métodos indirectos, procedendo-se à estimativa fundamentada das componentes que integram a sua base tributável com recurso aos elementos de facto e de direito que a ARH tenha ao seu dispor, nomeadamente aos indicadores de utilizadores em sector de actividade e empregando métodos de produção semelhantes.”

<sup>401</sup> Disponível em [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Políticas/Agua/Licenciamento/TRH/Portal\\_TRH\\_Manual\\_Utilizador.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Políticas/Agua/Licenciamento/TRH/Portal_TRH_Manual_Utilizador.pdf), [consultado em 12.2012].

<sup>402</sup> Disponível em <http://www.arhcentro.pt/website/LinkClick.aspx?fileticket=a4nillUptdl%3d&tabid=390>, [consultado em 01.2012].

<sup>403</sup> FAQ, INAG: “Não obstante indicar estas condições, o título deve indicar, também, o “valor máximo” que será considerado caso o utilizador não envie os elementos que permitem avaliar a utilização efectiva. Este valor máximo deve ser indicado nas unidades previstas no REF para a utilização e sempre numa base anual, ou pelo período máximo da utilização previsto. O “valor máximo” corresponde à máxima utilização que o utilizador está autorizado a fazer (...)”.

<sup>404</sup> A Cláusula é a seguinte: “Sem prejuízo das sanções aplicáveis, sempre que o registo actualizado dos valores do autocontrolo, referido na cláusula 4ª, não seja entregue com a periodicidade definida no Anexo 1, a taxa de recursos hídricos será aplicada tendo por base o volume máximo mensal para o mês de maior consumo estabelecido nesta licença.”

1 do presente título, esta ARH procederá à determinação directa da matéria tributável da taxa de recursos hídricos, em conformidade com o artigo 12º do Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho.”

- Da ARH Norte, que esclarece que irá utilizar métodos diretos e especifica o uso do volume máximo mensal: “Sem prejuízo das sanções aplicáveis, sempre que o registo atualizado do volume de água captado, referido na cláusula anterior, não seja entregue com a periodicidade definida no Anexo – Autocontrolo, o valor das componentes A e U será calculado tendo por base o volume máximo mensal estabelecido nesta licença.”

Já se demonstrou que, independentemente da potência dos meios de extração, pode estar inscrito num TURH um valor limite de extração mensal de água subterrânea muito elevado ou muito baixo. Nas sessões de trabalho das ARH verificou-se que não existem informações ou indicadores sobre o uso de água pelos diferentes sectores industriais, pelo que os valores limite de extração são determinados pelos dados solicitados pelos UA à data do requerimento de licenciamento. Nestas circunstâncias, poder-se-á, inadvertidamente, favorecer comportamentos oportunistas, desligados da proteção do ambiente, como será explanado.

Os dados apresentados anteriormente sobre a relação entre a potência dos meios de extração e o consumo de água assinalam uma tendência: para meios de extração com potências iguais ou inferiores a 5 cv, os volumes limite de extração são elevados, mas, quando as potências são superiores a esse valor, o valor limite não acompanha, em proporção, o acréscimo de potência.

Quando, alegadamente, a potência dos meios de extração é igual ou inferior a 5 cv, é vantajoso para os UA admitirem os seus consumos de água elevados porque, em princípio, não será exigido o pagamento da TRH. Já quando se ultrapassa o limiar dos 5 cv, o encargo da TRH é uma obrigação, pelo que será preferível aos UA, que queiram ludibriar esse pagamento, declarar consumos de água mais baixos. Seguindo este raciocínio: um UA que não remeta o autocontrolo pode estar a atuar de forma consciente, por extrair volumes de água superiores aos permitidos no TURH, almejando pagar a TRH por esse valor limite. Aliás, se essa infração for detetada, poderá estar inclusivamente sujeito a uma coima menor do que se reportar o incumprimento das condições do TURH<sup>405</sup>. Estas constatações são corroboradas por dados patentes no PGBH do Norte<sup>406</sup>, mas também da ARH Algarve<sup>407</sup>. Sublinhe-

---

<sup>405</sup> O incumprimento de condições do TURH é uma infração muito grave, mas a falta de autocontrolo ou do envio dos seus resultados é apenas uma infração grave. Note-se que o segundo grupo de infrações poderia ser imputado ao abrigo do primeiro, quando o UA detém um TURH, mas não existem critérios definidos, pelo que a seleção das infrações aplicadas em situações similares é discrepante.

<sup>406</sup> Por exemplo, o PGBH da RH1 efetua uma análise da aplicação da TRH, identificando 30 utilizadores agrícolas, dos quais apenas quatro pagam TRH, concluindo que apenas uma percentagem de cerca de 6,6% das utilizações agrícolas de água se encontra já integrada no regime da TRH nesta região hidrográfica. Para tal recorre à comparação entre a estimativa do volume total de água utilizado na agricultura de regadio (86506808 m<sup>3</sup>) com os volumes constantes da base de dados da TRH para os utilizadores agrícolas (5670756 m<sup>3</sup>). Com base nesta relação de proporção, estima-se que a receita potencial da TRH aplicada ao sector agrícola nesta RH poderia

se que a ARH Algarve elaborou um guia dedicado ao cálculo da TRH na rejeição de águas residuais urbanas em meio hídrico que levanta questões pertinentes sobre as diferenças no valor a pagar de TRH em função das diferentes possibilidades de inserção de dados no módulo REF<sup>408</sup>.

## OBSTÁCULOS – 7.7

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A VERACIDADE DA INFORMAÇÃO PRESTADA PELOS UTILIZADORES DO AMBIENTE SOBRE A POTÊNCIA DOS MEIOS DE EXTRAÇÃO E OS RESULTADOS DO AUTOCONTROLO

A análise dos TURH permitiu concluir que a potência dos meios de extração é um dado inscrito nesse documento, um critério de qualidade cumprido. No entanto, já se referiu que não existe qualquer meio de o validar, um critério de qualidade não cumprido. Alguns TURH das ARH Centro e Algarve revelaram condicionar a extração de água ao cumprimento de volumes máximos de água a extrair por unidade de tempo mas, paradoxalmente, não prevêem a instalação de contador. Esta prática, herdada das licenças emitidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 46/94<sup>409</sup> e que o grupo de trabalho do SNITURH validou<sup>410</sup>, penalizou a pontuação na dimensão qualidade no licenciamento, ao ser imposta uma condição mas não os meios para a aferir. Estas ARH não obrigam à instalação de contador quando se considera que os volumes de água autorizados não são significativos. A ARH Algarve emitiu uma orientação interna que torna objetiva essa consideração<sup>411</sup>. A interrogação que surge é a seguinte:

---

ascender aos 250 mil euros anuais, em vez dos cerca de 17 mil euros que são a estimativa da receita atual, efetuada com base nos dados disponibilizados. (ARH Norte, PGBH da RH1- Relatório Base – Parte 3, Análise Económica das utilizações da água, 2012).

<sup>407</sup> Por exemplo no PGBH do Algarve apontam-se lacunas na informação, mas aventa-se que a atualização dos dados da “regularização” poderá ainda colmatá-las: (...) estima-se que na globalidade da RH8 o volume total de água subterrânea efectivamente captada seja aproximadamente 77,2% superior ao volume de água que é actualmente conhecido pela ARH do Algarve”. PGBH que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (RH8): Parte 2, T5A, 241. A ARH Algarve apresentou uma lista de duzentas e sessenta (260) captações localizadas em aquífero classificado em estado Mediocre, dotadas de TURH. Em 2010, apenas dez (10) reportavam os resultados do autocontrolo.

<sup>408</sup> O documento “Taxa de Recursos Hídricos, Componente E, metodologia para cálculo das cargas base, ARH Algarve, 2009”, encontrava-se disponível no sítio da internet da ARH Algarve, em 05.2012. Por exemplo, se a periodicidade de autocontrolo for quinzenal, os dados mensais a reportar no REF deverão corresponder à média aritmética, ao valor mais baixo ou ao valor mais alto, das duas quinzenas?

<sup>409</sup> Que provinha do Decreto-Lei n.º 46/94, que, segundo o artigo 22º, apenas impunha a instalação de contador quando o consumo de água fosse superior a 10 000 m<sup>3</sup> mensais ou caudais instantâneos superiores a 5 l/s.

<sup>410</sup> Consta no Guia n.º 3 – Utilizações tituladas por comunicação ou autorização (RH Privados) - Captação de águas subterrâneas (consumo humano, rega, indústria, lazer, outros), disponível em [http://www.inag.pt/sniturh\\_guias/DOCS/PUBLICO/3%20Guias\\_utiliz\\_Pesq\\_Cap\\_SUBTE\\_RHPart.pdf](http://www.inag.pt/sniturh_guias/DOCS/PUBLICO/3%20Guias_utiliz_Pesq_Cap_SUBTE_RHPart.pdf), [consultado em 10.2012], que “Quando o volume máximo mensal autorizado é igual ou superior a 1 000 m<sup>3</sup>, o titular tem de instalar um aparelho de medida (contador do volume de água extraído). As leituras do contador terão de ter periodicidade mensal e poderão ser enviadas trimestralmente à entidade licenciadora preferencialmente em formato digital, incluindo, nomeadamente, os seguintes dados: Mês de medição; Volume captado (m<sup>3</sup>).”

<sup>411</sup> Foi apresentado documento pela ARH Algarve, onde esclarece que a instalação de contador é obrigatória nas áreas críticas (intrusão salina) quando o consumo é superior a 100 m<sup>3</sup>/mês; no aquífero Querença Silves, quando os consumos são superiores ou iguais a 500 m<sup>3</sup>/mês; a menos de 300 m de captações públicas quando os consumos são superiores ou iguais a 100 m<sup>3</sup>/mês e a mais de 300 m quando os consumos são superiores a 1000 m<sup>3</sup>/mês; e para todas as captações localizadas em zonas sem impactes para os recursos hídricos em que os meios de extração excedam os 5 cv e em que os consumos mensais sejam superiores a 1000 m<sup>3</sup>.

sabendo que um UA, que utiliza uma captação dotada de um equipamento de extração com uma potência de 1,5 cv, pode captar 6000 m<sup>3</sup> por mês (informação confirmada anteriormente), como se poderá garantir, sem meios para fazer um controlo, que não são extraídas quantidades de água que excedem as autorizadas?

Todavia, a instalação de contadores, por si só, não é uma medida suficiente para tornar esse controlo efetivo. Nos TURH consultados nas cinco ARH, nunca se especificam as condições de instalação, operação, obtenção de dados, manutenção e calibração dos contadores. Estes factos, e os que serão seguidamente descritos, não preencheram vários critérios de qualidade do licenciamento.

No processo de licenciamento e nos próprios TURH não há qualquer referência às características técnicas dos contadores, por exemplo, a gama de medições e o erro admissível. Em cada TURH identifica-se o ponto exato da captação de água (com coordenadas geográficas), mas não a localização deste instrumento de medição, apenas condicionada a "permitir conhecer com rigor os volumes totais de água extraídos". Mas os UA podem ter várias captações e utilizar apenas um contador ou ter um contador instalado numa zona de processo que faça uma contagem dos metros cúbicos de água e alegar que, respetivamente, ao conhecer o número de horas de extração de água em cada um dos seus furos ou ao extrair água do furo apenas para o processo, conseguem determinar os volumes totais de água extraídos "com rigor". Esta expressão pode tornar-se subjetiva.

A obrigação de verificação periódica destes instrumentos de medição não está prevista nos TURH, uma ação relevante porque os contadores perdem contagem, progressivamente, ao longo dos anos, sendo necessária a sua reparação ou mesmo substituição. Registe-se que as disposições legislativas referentes ao controlo metroológico não se aplicam aos contadores de água extraída diretamente de recursos hídricos<sup>412</sup>.

Os contadores de água dispõem, para além do elemento medidor, de um órgão totalizador dotado de mostrador. A água captada está a ser medida em contínuo mas, caso geral, o registo desse volume é manual, será possível através da leitura pontual dos dados do mostrador. O volume que passa no contador por unidade de tempo é obtido pela diferença entre uma leitura inicial e final, num dado período. As ARH não recorrem a nenhum método que permita validar o registo de dados do mostrador, incluindo a identificação inequívoca do equipamento, a data de entrada em funcionamento e a validade da última calibração ou verificação periódica. A leitura de dados é da responsabilidade do próprio UA, sendo inclusivamente indicado em todos os TURH, com exceção dos emitidos pela ARH Algarve, que só se deverá registar e reportar o volume de água extraída mensalmente e não as contagens do

---

<sup>412</sup> O Decreto-Lei n.º 71/2011, de 16 de junho, fixa o regime jurídico de equipamentos sujeitos a controlo metroológico em determinados usos, nos quais se incluem os contadores de água potável.

contador. Ora, sendo este último um volume acumulado, sempre permitiria controlar a veracidade dos valores registados e, conseqüentemente, dos resultados do autocontrolo, num momento de fiscalização ou inspeção.

## OBSTÁCULOS – 7.8

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DA CAPTAÇÃO E AS ALTERAÇÕES DA DECISÃO ADMINISTRATIVA DE LICENCIAMENTO

Nos TURH das ARH Algarve, Centro, Tejo e Norte constam cláusulas sobre a manutenção e operação da captação que visam a proteção de captações de fontes de contaminação<sup>413</sup>, de difícil verificação de cumprimento, por não concretizarem o significado dos termos usados, listadas na primeira coluna do quadro 11-C. Estas condições podem ter diferentes interpretações, pelo que foram penalizadas na pontuação de qualidade do licenciamento destas quatro ARH. Noutro sentido, a ARH Alentejo adotou outros termos na redação dessas cláusulas, que preencheram esses critérios de qualidade, como exposto na segunda coluna do mesmo quadro.

Quadro 11-C: Comparação entre cláusulas dos TURH sobre manutenção e operação da captação

Cláusulas da ARH Algarve, Centro, Tejo e Norte	Problemas da redação e cláusula respetiva da ARH Alentejo
“O titular é obrigado a implementar as medidas adequadas à proteção e manutenção da captação.”	<b>Problema:</b> O que se entende por “medidas adequadas” e “proteção e manutenção da captação”? <b>Cláusula:</b> “O utilizador é obrigado a implementar medidas adequadas à protecção e manutenção da captação, nomeadamente proceder de modo a que não haja poluição química ou microbiológica da água a explorar, por águas de pior qualidade ou outras fontes poluentes e proteger a captação, com tampa amovível e estrutura de protecção”.
“Num raio de (50) metros com centro na captação não podem existir fossas ou poços absorventes, nitreiras, estúbulos e depósitos de resíduos de qualquer natureza.”	<b>Problema:</b> Poder-se-á instalar num raio de 50 m um depósito de substâncias perigosas, poluentes, que não se inserem nas atividades discriminadas? <b>Cláusula:</b> “Num raio de 50 m da captação, não pode existir qualquer órgão de infiltração de águas residuais, ou outras fontes poluentes de qualquer natureza, com vista a minimizar a contaminação dos aquíferos.”
“O titular fica obrigado a informar a entidade licenciadora de qualquer acidente grave que afecte o estado das águas”.	<b>Problema:</b> Como se distingue um acidente grave de um acidente que não é grave? Pode-se informar sobre esse acidente dois meses depois de ter ocorrido? <b>Cláusula:</b> “O titular fica obrigado a informar a ARH do Alentejo, I.P., no prazo máximo de 24 horas, de qualquer acidente ou incidente que afecte o estado das águas.”

Fonte: Elaboração própria

<sup>413</sup> Algumas das quais resultantes de infrações dispostas no artigo 81º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007.

Um outro requisito da qualidade do licenciamento: as mudanças nas condições da atividade do UA, que determinam a obrigatoriedade de proceder a um pedido de alteração ou nova decisão administrativa de licenciamento, devem constar na legislação ou na decisão administrativa. No Decreto-Lei n.º 226-A/2007, no seu artigo 29º, as disposições sobre esta matéria não esclarecem se mudanças, como a alteração da localização da captação, da potência dos meios de extração ou da finalidade da utilização, podem ser consumadas sem uma notificação prévia<sup>414</sup>. A análise dos TURH permitiu identificar que apenas as ARH Alentejo, Tejo e Norte concretizam e permitem a verificação, no local de atividade dos UA, das alterações sujeitas a aprovação prévia das ARH<sup>415</sup>.

## OBSTÁCULOS – 7.9

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: O PLANEAMENTO DA AÇÃO DA FISCALIZAÇÃO E A INSPEÇÃO, AS RECLAMAÇÕES E OS ACIDENTES DE POLUIÇÃO

Sobre o planeamento das ações de fiscalização e inspeção, e retornando aos resultados finais da ocorrência relatada na caixa 2-C, não se pode deixar de frisar que a afetação de recursos humanos da IGAOT, através da deslocação ao local onde se desenrolavam as atividades de UA1, UA2 e UA3 (que eram residências de particulares), aparentemente sem deter informação sobre os respetivos processos de licenciamento, autocontrolo e fiscalização, e a sua intervenção junto da ARH e do reclamante, não constituiu uma mais-valia na resolução do conflito relatado. Denota-se a dificuldade da IGAOT e das ARH em distinguirem as suas funções. Nas sessões de trabalho, as ARH conferiram que a fiscalização é, primordialmente, determinada pela necessidade de responder a reclamações, maioritariamente incidentes sobre captações de água em recursos particulares associados a habitações, informação confirmada pela análise das decisões administrativas

Cumprir aqui referir que a aplicação dos questionários e análise das decisões administrativas também tornou evidente que, na fiscalização das ARH (incluindo da ARH Tejo, a única que detinha um plano anual de fiscalização em 2011), os recursos são maioritariamente afetados à necessidade de dar resposta a reclamações e ao apoio ao licenciamento, através da realização de vistorias.

Retomando a reflexão encetada sobre este assunto no estudo de caso A, na Parte II, permanece uma questão: Qual é a diferença entre a fiscalização e a inspeção?

<sup>414</sup> Conforme o artigo 29º: "Alteração do título, 1—Carece ainda de revisão do título, solicitada pelo utilizador: a) A modificação do tipo de utilização; b) A modificação do tipo, dimensão ou condições da operação realizada na mesma utilização, designadamente em resultado da realização de alterações ou de demolições de infra-estruturas."

<sup>415</sup> Por exemplo, o TURH da ARH Tejo é explícito na obrigação de reportar uma alteração de qualquer condição constando nas Cláusulas 1 e 2: " Este título será exclusivamente utilizado para a captação de águas subterrâneas para as finalidades aprovadas, no local e nas condições indicadas, fim que não pode ser alterado sem prévia autorização da entidade licenciadora."

O artigo 90º da Lei da Água esboça uma resposta: “1—A verificação do cumprimento das normas previstas na presente lei pode revestir a forma de: a) Fiscalização, a desenvolver de forma sistemática pelas autoridades licenciadoras, no cumprimento da obrigação legal de vigilância que lhes cabe sobre os utilizadores dos recursos hídricos, quer disponham ou não de títulos de utilização, e de forma pontual em função das queixas e denúncias recebidas relativamente à sua área de jurisdição; b) Inspeção a efectuar pelas entidades dotadas de competência para o efeito de forma casuística e aleatória, ou em execução de um plano de inspeção previamente aprovado, ou ainda no âmbito do apuramento do alcance e das responsabilidades por acidentes de poluição.”

O conteúdo do artigo 90º subentende que o tratamento de queixas ou denúncias caberá às ARH, exceto quando envolvam acidentes de poluição, cuja investigação incumbe à IGAOT. As ARH têm, também, a incumbência de fazer o registo público das queixas e denúncias recebidas e o respetivo encaminhamento<sup>416</sup>.

No entanto, apurou-se nas sessões de trabalho que os registos públicos são, ainda, inexistentes e que, quanto aos acidentes, não existe uma definição sobre a distinção entre aqueles que devem ser investigados pela IGAOT ou pelas ARH. Existem mesmo contradições. Nas licenças ambientais (LA), decisões administrativas emitidas no âmbito do regime legal de prevenção e controlo integrado de poluição (PCIP), e que integram os TURH, as “situações potenciais de emergência” devem ser rececionadas pela APA e pela IGAOT (como se verificou na Parte II)<sup>417</sup>, omitindo as ARH, mas já os TURH remetem as notificações dos acidentes de poluição para estas entidades. Por outro lado, as LA determinam que, após a notificação, o UA deverá responder perante a APA, e não perante a IGAOT a quem a Lei da Água responsabiliza pelo apuramento do alcance e das responsabilidades por acidentes de poluição.

Nesta equação adicionam-se as competências de outras entidades, em particular das Direções Regionais de Economia (DRE) e das Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP), entre muitas

---

<sup>416</sup> Na Portaria n.º 394/2008, de 5 de junho, consta como atribuição “Assegurar o acesso à informação por parte de todos os interessados e dinamizar a participação pública na gestão de recursos hídricos, incluindo o registo público das queixas e denúncias recebidas e o respetivo encaminhamento”.

<sup>417</sup> O texto padrão das LA é: “a) remeter as queixas rececionadas e seu tratamento, incluindo uma análise dos motivos que deram origem à queixa e de medidas e ações desencadeadas à APA e b) Em caso de ocorrência de qualquer situação de (potencial) emergência, o operador deve notificar a APA, a Inspeção Geral do Ambiente e Ordenamento do Território (IGAOT) e a entidade coordenadora de licenciamento (ECL), desse facto, por fax, tão rapidamente quanto possível e no prazo máximo de 24 horas após a ocorrência. A notificação deve incluir a data e a hora da ocorrência, a identificação da sua origem, detalhes das circunstâncias que a ocasionaram (causas iniciadoras e mecanismos de afectação) e as medidas adoptadas para minimizar as emissões e evitar a sua repetição. Neste caso, se considerado necessário, a APA notificará o operador via fax do plano de monitorização e/ou outras medidas a cumprir durante o período em que a situação se mantiver. O operador enviará à APA, num prazo de 15 dias após a ocorrência, um relatório onde conste: Factos que determinaram as razões da ocorrência da emergência (causas iniciadoras e mecanismos de afectação); Caracterização (qualitativa e quantitativa) do risco associado à situação de Emergência Plano de ações para corrigir a não conformidade com requisito específico; Ações preventivas implementadas de imediato e outras ações previstas implementar, correspondentes à situação/nível de risco encontrado.”



outras entidades coordenadoras de licenciamento (ECL), que têm como atribuição garantir uma análise e tomada de posição sobre a procedência ou improcedência de reclamações apresentadas por terceiros no âmbito das atividades sujeitas, respetivamente, ao regime de exercício da atividade industrial (REAI/SIR)<sup>418</sup> e ao regime de exercício da atividade pecuária (REAP/NREAP)<sup>419</sup>, ou, caso a reclamação seja submetida a outras entidades com competências próprias, tomar sempre conhecimento do seu parecer final.

Sublinhe-se que o projeto SOS Ambiente e Território, lançado em 2006, se mantém operacional. Esta linha de atendimento para receção de queixas ou denúncias por telefone ou correio (eletrónico) foi gerida, numa primeira fase, pelo SEPNA e pela IGAOT e, numa segunda fase, apenas pelo SEPNA.

Por último, quando ocorre um dano ambiental, poder-se-á aplicar o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade por danos ambientais para a prevenção e reparação dos danos ambientais<sup>420</sup>, cuja autoridade competente é a APA, que receberá o primeiro relatório da ocorrência num prazo de 24 horas (art.º 15º), sem prejuízo das competências de fiscalização e inspeção, acometidas à IGAOT e ao SEPNA.

Ao estudar as atribuições das entidades, na matéria de resposta a reclamações ou notificações, encontra-se a resposta para a intervenção da IGAOT no tratamento da reclamação relatada no exemplo dado na caixa 2-C. É sua atribuição, pelo artigo 3º, do Decreto-Lei n.º 276-B/2007, de 31 de julho: "t) Assegurar o tratamento e análise das exposições recebidas, nos casos em que as entidades fiscalizadoras competentes para o efeito ou os serviços desconcentrados do MAOTDR não exerçam ou exerçam de modo deficiente as competências que lhes estão cometidas, bem como quando não se trate de conflitos essencialmente privados". Esta atribuição não consta na nova legislação orgânica desta entidade<sup>421</sup>.

Nas sessões de trabalho e pela consulta da informação do sítio da internet desta entidade verificou-se que o procedimento utilizado pela IGAOT relativamente à gestão das reclamações assenta, em primeira linha, no reencaminhamento para outras entidades, solicitando-lhes uma resposta que possa depois transmitir aos reclamantes, sendo raro os inspetores deslocarem-se aos locais. Na ausência de uma entidade que centralize as queixas, denúncias, reclamações ou reporte de acidentes ou danos ambientais no Ministério, a IGAOT assume-se como um intermediário entre os reclamantes e as

---

<sup>418</sup> Conforme os artigos 28º, 48º e 66º do REAI e artigos 35º, 36º, 52º e 83º do SIR.

<sup>419</sup> Conforme os artigos 24º, 44º e 62º do REAP e artigos 22º, 40º e 64º do NREAP.

<sup>420</sup> Transpõe, para a ordem jurídica nacional, a Diretiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004

<sup>421</sup> Na nova orgânica, agora da IGAMAOT, Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro.

restantes entidades da AP sobre quem impende dar uma resposta cabal e em tempo útil<sup>422</sup>, orientando aqueles que se lhe dirigem no seu sítio da internet<sup>423</sup>. Presume-se que, face aos seus escassos recursos humanos<sup>424</sup>, a IGAOT reserva para si a atuação sobre as empresas abrangidas pelos regimes legais da PCIP ou pelo regime jurídico da prevenção e controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas (Seveso)<sup>425</sup> e as situações nas quais, apesar de contactadas as entidades competentes, a ocorrência alvo de reclamação persiste. Informa, ainda, que os reclamantes devem dirigir-se em primeiro lugar à pessoa ou empresa alvo da reclamação e, posteriormente, às entidades da AP.

No entanto, neste contexto, as queixas, denúncias ambientais e notificações são, frequentemente, remetidas pelos reclamantes ou pelos próprios UA em simultâneo para as mais diversas entidades no interior do Ministério do Ambiente (IGAOT, APA, cinco ARH, cinco CCDR, Gabinetes Ministeriais e das Secretarias de Estado) e do seu exterior (ECL – Câmaras Municipais, Direções Regionais de Economia, entre outras, SEPNA, Provedoria de Justiça<sup>426</sup>, Procuradoria-Geral da República<sup>427</sup>).

---

<sup>422</sup> No Relatório de Atividades da IGAOT, 2011, consta que, de um total 620 reclamações recebidas, apenas 20 foram remetidas para os serviços de inspeção. Foram resolvidas 280 reclamações e transitaram para o ano 2011 um total de 340 reclamações. Refere-se ainda que “Com o intuito de dinamizar a resolução das situações alvo de reclamação, a IGAOT solicita a intervenção e informação a diferentes entidades/organismos, nomeadamente CCDR, ARH, SEPNA, Câmaras Municipais, DRE, DGV, DRAP, ICNB, Delegações de Saúde Concelhias e IGAL, consoante a natureza da reclamação, competências específicas de cada entidade, e/ou proximidade ao local alvo de reclamação”.

<sup>423</sup> Constava no sítio da internet da IGAOT, em 2011 e conforme atualização de 2012, já como IGAMAOT: “Como apresentar uma reclamação em matéria de ambiente: A – Quem contactar, 1. – Contacte diretamente a pessoa ou a empresa alvo da reclamação- Em muitos casos, é possível resolver um problema ambiental contactando diretamente a pessoa ou a empresa que poderá estar na origem da situação observada. Se preferir não optar por esta via então passe ao ponto 2. 2. – Contacte a Câmara Municipal, a CCDR (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional), ARH (Serviço Desconcentrado da Agência Portuguesa do Ambiente), o SEPNA da GNR (Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente da Guarda Nacional Republicana) ou a PSP (Policia de Segurança Pública). Se não conseguiu resultados satisfatórios no ponto 1, contacte a Câmara, a CCDR ou o SEPNA/GNR, excepto no que diz respeito a empresas abrangidas pela PCIP e portanto sujeitas a licença ambiental ou abrangidas pela SEVESO. Neste caso passe ao ponto 3. No caso de ruído proveniente de atividades desenvolvidas em unidades industriais, deve contactar a CCDR e/ou Câmara e/ou Direcção Regional de Economia respectivas. No que diz respeito ao ruído de vizinhança “proveniente das habitações e produzido por alguém ou coisa à sua guarda ou por animal sob sua responsabilidade”, deve dirigir a reclamação ao SEPNA/GNR ou à PSP. No que se refere a reclamações sobre ruído produzido por outro tipo de atividades, nomeadamente funcionamento de estabelecimentos de restauração e bebidas, ginásios, mini e supermercados, recintos desportivos, espectáculos e festividades ao ar livre, ou obras, deve contactar a Câmara Municipal. Nas situações relacionadas com resíduos, deve apresentar a reclamação à Câmara Municipal, à CCDR ou directamente ao SEPNA/GNR. Sempre que a reclamação recair sobre descargas de águas residuais no solo ou linhas de água, deve recorrer à Câmara Municipal (especificamente no caso de águas residuais domésticas/fossas) e à ARH ou ao SEPNA/GNR. Situações relacionadas com captações de água ou poluição do ar/emissões atmosféricas devem apresentar queixa à ARH e à CCDR, respectivamente.3 – Contacte a IGAMAOT: Se a empresa estiver sujeita à obtenção de uma licença ambiental e portanto estiver abrangida pela PCIP ou se estiver abrangida pela SEVESO. Caso as entidades referidas no ponto 2 tiverem sido contactadas e o problema persistir, contacte a IGAMAOT”. Disponível em [www.igaot.pt/reclamacoes](http://www.igaot.pt/reclamacoes), [consultado em 01.2011].

<sup>424</sup> Conforme Relatório de Atividade e Auto-Avaliação de 2011, IGAOT, consistiam, para a área do ambiente e do ordenamento do território, em 28 inspetores e 5 inspetores-adjuntos no início de 2011.

<sup>425</sup> Publicado no Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de julho.

<sup>426</sup> Segundo a Constituição da República Portuguesa: “Artigo 23.º, Provedor de Justiça, 1. Os cidadãos podem apresentar queixas por acções ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. 2. A actividade do Provedor de Justiça é independente dos meios gratuitos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis. 3. O Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar. 4. Os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça na realização da sua missão.”

<sup>427</sup> Segundo a Constituição da República Portuguesa, “Artigo 220.º, Procuradoria-Geral da República, 1. A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público, com a composição e a competência definidas na lei”, conjugado com “Artigo 219.º, Funções e estatuto, 1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com

Não se verificou coordenação entre as entidades do Ministério do Ambiente, e entre estas e as ECL ou o SEPNA, ou sequer procedimentos que orientassem o tratamento conjunto das reclamações ou notificações. Na consulta aos sítios da internet das entidades do Ministério do Ambiente, em 2011 e 2012, não se encontrou qualquer informação sobre o modo como apresentar uma reclamação ou denúncia, à exceção da IGAOT. Por vezes, não existe qualquer indicação da existência da linha SOS Ambiente e Território, por exemplo, no sítio da internet da APA.

Neste contexto, não é claro para os cidadãos e UA a quem se devem dirigir, sendo certo que, em muitos casos, e face à dimensão e complexidade técnica da ocorrência, o SEPNA poderá não ser a entidade mais habilitada a lidar com a situação. No polo oposto, a deslocação da IGAOT como serviço central de inspeção do Ministério do Ambiente, com recursos escassos e de formação específica, poderá demonstrar-se desajustada ou extemporânea. Por consulta ao sítio da internet da GNR, aferiu-se que, no ano de 2010, esta entidade participou, na área da poluição de águas, um total de 5 crimes e 1016 contraordenações ambientais<sup>428</sup>, pelo que os acidentes de poluição poderão, inclusivamente, estar a ser tratados pelo SEPNA, e não pela APA ou IGAOT. Por outro lado, poderão não chegar ao conhecimento das principais entidades competentes em matéria da proteção dos recursos hídricos, as ARH.

## **OBSTÁCULOS – 7.10**

### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A RELAÇÃO ENTRE A QUALIDADE NO LICENCIAMENTO E NA FISCALIZAÇÃO/INSPEÇÃO E O INCUMPRIMENTO LEGAL**

A fiscalização das quatro ARH (a ARH Norte não dispõe de fiscalização), mas, também, a inspeção da IGAOT apresentaram pontuações na dimensão qualidade que não foram além dos, respetivamente, 0,42 e 0,50. Note-se que, os critérios não foram os mesmos, ou seja, como foi explanado no capítulo 3 da Parte I, convencionou-se que a IGAOT deveria incluir na inspeção a análise de autocontrolo, bem como de praticabilidade e de aplicabilidade e vinculação de regras, ao contrário da fiscalização das ARH e das CCDR.

---

observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.”

<sup>428</sup> Não foi possível aceder aos relatórios de atividade, conforme informação disponível em <http://www.gnr.pt/default.asp?do=5r20n/ED.np6v8vqnr12r4npv10ny/R56n6v56vvpQv0nzvp&ano=2010>, [consultada em 12.2012].

O estudo das decisões administrativas demonstrou que as suas minutas podem ser um obstáculo. A IGAOT dispõe de um modelo de relatório de inspeção<sup>429</sup> que prevê o preenchimento de informações detalhadas sobre a atividade do UA mas contém campos descritivos<sup>430</sup>, não se especificando campos e factos que permitam ajuizar o cumprimento da legislação e do TURH, designadamente, a potência dos meios de extração, a data de início dessa utilização, a instalação de contador (se aplicável), o reporte de autocontrolo à ARH, o cumprimento dos valores limite de extração de água e o pagamento da TRH (se aplicável). A análise das decisões administrativas demonstrou que é frequente que o preenchimento do campo observações não colmate as lacunas identificadas nos modelos dos relatórios.

Esta situação é mais vincada na fiscalização, onde prevalece a identificação da captação e sua marcação com coordenadas geográficas, seguida de um campo de texto livre para a descrição da situação verificada, sem uma lista de verificação que apoie os factos a apurar. Aliás, esta recomendação resulta do trabalho do próprio grupo de trabalho do SNITURH que desenhou diversos relatórios de fiscalização precisamente com esse intuito<sup>431</sup> e que estão desaproveitados. A ARH Tejo possui relatórios distintos para as várias utilizações de recursos hídricos, que facilitam o reporte de informação relevante, mas apenas para as águas residuais e construções em domínio hídrico.

Na fiscalização e inspeção não se exerce qualquer ação de controlo adicional para validar os resultados do autocontrolo (água extraída), por exemplo, das condições de medição do contador e de leitura e registo dos dados. Nesta matéria, é lícito fazer-se uma reflexão: a qualidade da fiscalização/inspeção não estará, em certa medida, dependente da qualidade do licenciamento? Como podem os fiscais/inspetores investigar a potência dos meios de extração de uma captação ou a validação das leituras dos volumes de água extraídos se as exigências da decisão administrativa de licenciamento são omissas ou equívocas? Parece que a resposta à primeira pergunta não poderá deixar de ser afirmativa. Mas nesse caso, as ações de inspeção, e também de análise de autocontrolo, devem identificar essas omissões e equívocos, um critério da dimensão qualidade. Na IGAOT, não existe a prática de recolher essa informação em cada inspeção e de a transmitir à entidade licenciadora. Contudo, elaboram-se anualmente relatórios temáticos que, pontualmente, espelham

---

<sup>429</sup> Na realidade existem vários modelos, destacando-se um modelo de relatório para estabelecimentos industriais (RIEI), um modelo para as ETAR e um modelo para os aterros.

<sup>430</sup> O relatório prevê a seguinte informação: origem, tipo de tratamento e sua descrição sumária, finalidade da utilização, consumo (m<sup>3</sup>/dia), licença (cópia, validade, entidade licenciadora) e possui ainda um campo para observações.

<sup>431</sup> O relatório das captações prevê uma lista de verificação completa, contendo dados como o licenciamento, se está ativa, a pesquisa, a finalidade e as principais características dessa utilização (equipamento de extração instalado, regime de exploração, contador, volumes de água consumidos), a existência de rede pública de abastecimento de água, existência de tratamento da água, existência de pontos de rejeição de águas residuais na sua proximidade, existência de outras captações na propriedade e seus principais dados. Os restantes são para a descarga de águas residuais, os lagares de azeite, as explorações pecuárias, as construções em domínio hídrico, os apoios de praia, a navegação marítimo-turística, a extração de inertes, as barragens e as culturas biogénicas.

essas dificuldades, sentidas na inspeção a determinados sectores<sup>432</sup>. Apesar de as ARH não realizarem a análise de autocontrolo, demonstrou-se o conhecimento de diversas questões relacionadas com a praticabilidade e aplicabilidade e força jurídica de regras, algumas relatadas no presente trabalho.

A IGAOT e as ARH não aplicam medidas adicionais que previnam ou corrijam os impactes sobre os recursos hídricos, para além de lavrar um auto de notícia, um critério de proporcionalidade não atingido. Contribui certamente para este facto a falta de procedimentos que operacionalizem diferentes níveis de punição e garantia de correção das inconformidades, refletidos i) na aplicação de medidas preventivas e corretivas, incluindo medidas cautelares e restituição da situação anterior à da prática da infração; e ii) na graduação na punição de incumprimentos legais no âmbito de PCO, por admoestação ou diferentes valores das coimas.

Sobressai, novamente, uma relação com a qualidade do licenciamento, já discutida no estudo de caso A (Parte II), que explica, parcialmente, a ênfase dada aos PCO no que concerne à excedência dos valores limite de água a extrair, uma vez que nem a legislação nem os TURH estipulam que os UA devam identificar e reportar as causas dos incumprimentos dos valores limite de consumo e as subsequentes medidas corretivas e preventivas. Qualquer falta às condições expressas na legislação ou nos TURH é uma infração prevista e punível. As ARH Tejo e Norte inseriram nos TURH, não uma condição, cujo incumprimento seria uma infração, mas apenas uma nota, que adverte que, caso seja excedido o volume máximo permitido, o UA deverá apresentar uma justificação.

Analogamente ao exercício efetuado no estudo do regime legal da prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera poderá colocar-se a questão se uma situação de rotura numa tubagem, prontamente reparada, quando detetada, mas que originou a extração de água num volume que excedeu o valor limite mensal num único mês, é passível de ser sancionada. E se essa situação tiver sido reportada em 24 horas à ARH? E se a instalação for PCIP e o UA apenas tiver reportado esta situação (potencial) de emergência à IGAOT e à APA? Ou até: e se o UA não reportou os resultados do autocontrolo durante dois meses e, numa fiscalização/inspeção posterior, garante que não extraiu água nesses meses?

Poderá não ser despiciendo na ausência de participações da análise de autocontrolo e poucos autos de notícia da fiscalização e inspeção, o elevado valor do mínimo das coimas por infrações previstas e puníveis na Lei da Água, que derivam da aplicação da Lei das contraordenações-

---

<sup>432</sup> Por exemplo, um relatório da IGAOT dedicado ao sector das madeiras, de 2008, constata a inexistência de contadores que permitam às empresas deste sector conhecer a água, muitas por não estarem ainda licenciadas, uma vez que decorria o período de “regularização”.

ambientais<sup>433</sup>. Julga-se que na análise de autocontrolo, na fiscalização/inspeção, na instrução de PCO e nos próprios tribunais, ninguém será imune ao elevado impacto da aplicação das coimas, particularmente se for provado que a infração ocorreu a título de negligência, que não se trata de uma reincidência ou que a conduta ilícita foi corrigida<sup>434</sup>. Mesmo considerando que os valores mínimos das coimas previstos no artigo 22º foram substancialmente reduzidos na alteração provocada pela Lei n.º 89/2009, a utilização dos recursos hídricos sem o respetivo título, que configura uma contraordenação ambiental muito grave, incorre num valor mínimo da coima, em caso de negligência, de 20 000 € (euros) para pessoas singulares e 38 500 € para pessoas coletivas. Este foi, aliás, um dos motivos alegados nas sessões de trabalho pelas ARH para a dificuldade em aplicar critérios de proporcionalidade nas coimas.

Não existe a prática da análise do resultado final dos PCO instaurados aos UA pelas ARH e pela IGAOT, através de identificação e análise, geral e por sector, do resultado final dos processos de contraordenação (PCO) instaurados aos UA pela entidade da AP, através do estudo dos factos que estão na origem: i) da sua inexistência; ii) do arquivamento, mesmo que parcial, de PCO na entidade da AP (sem ser por pagamento da coima); iii) na absolvição, mesmo que parcial, do UA nos Tribunais; iv) de decisões da AP consideradas nulas nos Tribunais; v) e de arquivamento por prescrição na AP ou Tribunais.

Este critério de qualidade, que serviria para descortinar questões de praticabilidade e aplicabilidade e força jurídica de regras não foi, assim, preenchido. É realizada uma leitura desses processos e existem perceções nestes domínios, mas não existe qualquer documento escrito que evidencie a sua análise sistemática e as subsequentes melhorias introduzidas no processo legislativo, no licenciamento ou fiscalização/inspeção. Sobre este ponto é importante mencionar que a ARH Tejo informou dispor de um Manual de Formação intitulado "O Regime Jurídico de Utilização dos Recursos Hídricos na Perspectiva Contra-Ordenacional", elaborado por consultadoria externa, que servirá como apoio às futuras ações de fiscalização, conforme consta no Relatório de Atividades de 2010 desta entidade, mas que não estava, ainda, disponível para consulta na data das sessões de trabalho.

À data das sessões de trabalho tinha sido constituído um grupo de trabalho com a finalidade de analisar as sentenças de tribunal da IGAOT, mas não havia, ainda, resultados disponíveis. A IGAOT apresenta nos seus relatórios anuais o resultado dos PCO por si instaurados<sup>435</sup>. Conforme consta no

---

<sup>433</sup> Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto.

<sup>434</sup> A alteração provocada pela Lei n.º 89/2009, artigo 49º-a, prevê a possibilidade de uma redução da coima em 25%, mas apenas nas contraordenações leves e graves.

<sup>435</sup> Resultantes das suas ações de inspeção e das participações ou autos de notícia remetidos por outras entidades, em particular, o SEPNA, sobre todos os diplomas legais, nos quais é responsável pela instrução dos processos de contraordenação. Recorde-se que em matéria da Lei da Água, o SEPNA deve remeter esses processos para a respetiva ARH.

seu Relatório de Atividades de 2011 (79 e ss.), nesse ano foram emitidas 3150 decisões administrativas, ocorreu o arquivamento, por pagamento da coima, de 1815 processos e foram remetidos para Tribunal um total de 1292 processos, 871 para apreciação da impugnação<sup>436</sup> e 421 para execução da coima aplicada<sup>437</sup>. Relativamente aos processos que se encontravam pendentes de decisão judicial, rececionaram 948 decisões judiciais, sendo que em 229 houve confirmação integral da decisão administrativa, em 169 verificou-se uma confirmação parcial da decisão administrativa, 320 foram decisões de revogação da decisão administrativa, 44 foram decisões de admoestação, 69 decisões de prescrição, 113 decisões de arquivamento por falta de bens e 4 decisões de rejeição de impugnações.

Nesse relatório consta um aditamento sobre estes dados "O elevado número de decisões de revogação da decisão administrativa (absoluções) registadas em 2011 deveu-se ao facto da IGAOT ter procedido junto dos Tribunais à atualização dos dados relativos a todos os registos na GESTIGAOT de processos de contraordenação pendentes deste o ano de 2002 e relativamente aos quais não constava qualquer decisão judicial, não obstante as respetivas decisões administrativas terem sido objeto de impugnação judicial ou enviadas para execução)". Mesmo considerando esta nota, o número de decisões nas quais ocorreu a revogação, total ou parcial, da decisão administrativa não deixa de ser elevado, o que justifica a análise por grupo de trabalho, por parte desta entidade.

## **OBSTÁCULOS – 7.11**

### **FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A (FALTA DE) CONEXÃO ENTRE A LEI DA ÁGUA E OS REGIMES DE LICENCIAMENTO DAS ATIVIDADES PRINCIPAIS DOS UA**

A Lei da Água (e respetiva regulamentação) não considera o licenciamento das atividades principais dos UA. O oposto não se verifica, ou seja, muitos desses diplomas expressam a obrigação de requerer um TURH para a utilização de recursos hídricos e alguns prevêm mesmo a sua instrução em simultâneo. Apesar de estes diplomas não serem conexos de acordo com a metodologia exposta no capítulo 3 da Parte I, colocaram-se questões gerais às ARH e analisaram-se as decisões administrativas de licenciamento da atividade principal, junto das CCDR e da APA. Relembre-se a explicação sumária sobre alguns diplomas que regulam a atividade principal dos UA, apresentada no quadro 11-A do estudo de caso A (Parte II), complementa-se no quadro 12-C com a análise da sua relação com a Lei da Água.

---

<sup>436</sup> Ao abrigo do n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.

<sup>437</sup> Ao abrigo do n.º 3 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

## Quadro 12-C: Ligação entre a Lei da Água e alguns regimes de licenciamento da atividade principal dos UA

**DL n.º 209/2008 de 29 de outubro, alterado pelo DL n.º 24/2010, de 25 de março (REAL)**

Na perspetiva da Lei da Água: O REAL prevê, no seu artigo 12º, que a entidade coordenadora de licenciamento (ECL) consulte as ARH, dispondo que a ausência de pronúncia, nos prazos previstos, é entendida como um parecer favorável. Por opção do requerente, os procedimentos de emissão dos TURH podem ser iniciados junto da ECL e decorrer em simultâneo com o procedimento de licenciamento dos estabelecimentos de tipo 1, 2 e 3. No tipo 4 prevê-se apenas a junção dos TURH, quando aplicável.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: Geralmente o procedimento de obtenção de TURH decorre diretamente entre os UA e as ARH. Quando as ECL são as Direções Regionais de Economia (DRE) ou as Direções Regionais de Agricultura e Pescas, DRAP, estas contactam as ARH através da plataforma REAL, mas apenas quando consideram existir a necessidade da sua pronúncia. Apesar de não se terem analisado os critérios subjacentes a essa consulta e a resposta das ARH, aferiu-se, que, sempre que a rejeição de águas residuais é efetuada em coletor, a ARH não é contactada. Já quando as entidades coordenadoras são a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) ou as Câmaras Municipais (CM), as ARH não são consultadas. As decisões administrativas de licenciamento das atividades principais podem ser emitidas sem assegurar que foram igualmente emitidos os respetivos TURH, constando em muitas destas decisões condições genéricas que remetem o UA para a obrigatoriedade de cumprir o disposto na Lei da Água e respetiva regulamentação.

- Análise de autocontrolo: O REAL não prevê o reporte de autocontrolo próprio.

- Fiscalização/inspeção: Está a cargo da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) ou CM. Aferiu-se que, quer as ARH, quer a IGAOT, desconhecem a atuação da ASAE e, por outro lado, não lhe dão conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua centenas de inspeções anuais a unidades deste sector. A fiscalização da ARH atua sobre este sector, especialmente em caso de reclamação. A IGAOT não tem acesso à plataforma REAL e a ARH apenas tem acesso aos processos quando é consultada no licenciamento.

**DL n.º 169/2012, de 1 de agosto (SIR, que revoga o REAL)**

Na perspetiva da Lei da Água: O SIR mantém os mesmos termos descritos no REAL.

**DL n.º 214/2008, de 10 de novembro (REAP)**

Na perspetiva da Lei da Água: Análogo ao REAL, com a diferença da ECL serem as DRAP. A base de dados de gestão do licenciamento do REAP não é acessível, quer às ARH, quer à IGAOT.

**DL n.º 81/2013, de 14 de junho (NREAP, que revoga o REAP)**

Na perspetiva da Lei da Água: O NREAP mantém os mesmos termos descritos no REAP.

**DL n.º 178/2006, de 5 de setembro (regime jurídico das operações de gestão de resíduos, OGR)**

Na perspetiva da Lei da Água: O diploma inicial era omissivo mas, aquando da sua alteração pelo DL n.º 73/2011, de 17 de junho, o novo artigo 41.º C, Título de utilização dos recursos hídricos introduziu que: “O licenciamento da actividade de tratamento de resíduos nos termos do presente decreto-lei não prejudica a necessidade de obtenção de título de utilização de recursos hídricos, sempre que o mesmo seja exigível nos termos da Lei da Água, aprovada pela Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, e do regime de utilização dos recursos hídricos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio”. Não se prevê a possibilidade dos TURH serem integrados no processo de licenciamento e do seu indeferimento ser uma condição para o indeferimento do licenciamento OGR, como se encontra previsto no REAP/NREAP e no REAL/SIR.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: As ARH são consultadas no âmbito dos processos de licenciamento OGR quando estes correspondem às atividades principais dos UA, pela APA ou pelas CCDR, conforme o artigo 28º. Não obstante essa consulta, os processos para obtenção de TURH são autónomos e decorrem diretamente junto das ARH. Os alvarás de operação de gestão de resíduos (AOGR), quando são as licenças das atividades principais dos UA, podem ser emitidos sem assegurar que foram aprovados os respetivos TURH, constando nestes apenas normas genéricas que remetem o UA para a obrigatoriedade de cumprir o disposto na Lei da Água e respetiva regulamentação, sendo raros os casos em que se faz uma referência expressa a um determinado TURH. As ARH não têm acesso às bases de dados onde constam as decisões administrativas de licenciamento, sem prejuízo do seu acesso aos dados de licenciamento disponíveis no Sistema de Informação do Licenciamento de Operações de Gestão de Resíduos (SILOGR), sistema de acesso livre que, no entanto, esteve inoperacional desde setembro de 2011 e, pelo menos, até outubro de 2012, conforme informação disponível em <http://sirapa.apambiente.pt/silogr.htm>, [consultado em 10.2012]. No SILOGR constam apenas dados gerais sobre os estabelecimentos, moradas e resíduos autorizados a serem rececionados na instalação. No sítio da internet da CCDR LVT, constam os AOGR por si emitidos, disponíveis em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/alvaras/5044.htm>, [consultado em 10.2012].

- Análise de autocontrolo: O OGR não prevê um reporte de autocontrolo próprio.



Quadro 12-C (continuação): Ligação entre a Lei da Água e alguns regimes de licenciamento da atividade principal dos UA

**DL n.º 178/2006, de 5 de setembro (regime jurídico das operações de gestão de resíduos, OGR)**

- Fiscalização/inspeção: Está a cargo das CCDR que realizam várias ações sobre este sector. Aferiu-se que, quer as ARH, quer a IGAOT, desconhecem a sua atuação e, por outro lado, as ARH não lhes dão conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua dezenas de inspeções anuais a unidades deste sector. A fiscalização da ARH atua sobre este sector apenas em caso de reclamação. A IGAOT acede aos sistemas de acesso livre SILOGR e da CCDR LVT e recebe por correio os AOGR emitidos pela APA e pelas CCDR Centro e Norte.

**DL n.º 183/2009, de 10 de agosto (aterros)**

Na perspetiva da Lei da Água: Prevê-se no artigo 17º, n.º 3, que “O licenciamento de um aterro nos termos do presente decreto-lei não prejudica a necessidade de obtenção de título de utilização de recursos hídricos, sempre que o mesmo seja exigível nos termos da Lei da Água”. A ARH é uma entidade consultada pela ECL.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: As ARH são consultadas pelas ECL (a APA ou as CCDR) no âmbito do regime PCIP, sendo o seu parecer vinculativo. Os processos de licenciamento para obtenção de TURH são autónomos e decorrem diretamente junto das ARH. Os Alvarás, quando são as licenças das atividades principais dos UA, podem ser emitidos sem assegurar que foram aprovados os respetivos TURH, constando nestes apenas normas genéricas que remetem o UA para a obrigatoriedade de cumprir o disposto na Lei da Água e respetiva regulamentação, sendo raros os casos em que faz uma referência expressa a um determinado TURH. As ARH não têm acesso às bases de dados onde constam as decisões administrativas de licenciamento.

- Análise de autocontrolo: Está previsto um reporte de autocontrolo próprio que corresponde ao relatório ambiental anual (RAA), quando se trata de um aterro sujeito ao regime PCIP. O relatório deve incluir a informação constante no Anexo III, incluindo o controlo das águas superficiais e subterrâneas.

- Fiscalização/inspeção: Está a cargo das CCDR, mas apenas a CCDR Centro efetua ações sobre este sector. As CCDR Algarve e Norte visitam os aterros no âmbito das comissões de acompanhamento da sua exploração e aferiu-se que, quer as ARH, quer a IGAOT, desconhecem a atuação das CCDR e, por outro lado, a ARH não lhes dá conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua mais de uma dezena de inspeções anuais a unidades deste sector e dá conhecimento dos relatórios apenas às CCDR mas em tempo não útil. A fiscalização da ARH atua sobre este sector apenas em caso de reclamação. A IGAOT recebe as licenças dos aterros.

**DL n.º 26852, de 30 de julho de 1936 (RLIE) e DL n.º 172/2006, de 23 de agosto**

Na perspetiva da Lei da Água: Não está prevista a integração do pedido de TURH e a consulta da ARH.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: O procedimento de obtenção de TURH decorre diretamente entre os UA e as ARH.

- Análise de autocontrolo: Não prevê o reporte de autocontrolo próprio.

- Fiscalização/inspeção: As ARH e a IGAOT desconhecem a atuação das entidades com competências em matéria de fiscalização, a ASAE, DGEG e DRE, e, por outro lado, não lhes dão conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua, anualmente, dezenas de inspeções a unidades destes sectores. A fiscalização da ARH não atua sobre estes sectores, exceto em caso de eventual reclamação. As ARH e a IGAOT não têm acesso a eventuais bases de dados de licenciamento destas atividades.

**DL n.º 48/2011, de 1 de abril (LZero, oficinas de manutenção automóvel, lavandarias e restauração)**

Na perspetiva da Lei da Água: Não está prevista a integração do pedido de TURH e a consulta da ARH. É efetuada a seguinte referência no artigo 13º “O disposto na presente subsecção não prejudica o regime legal aplicável ao domínio público hídrico, nomeadamente o domínio público hídrico pertencente aos municípios e freguesias estabelecido nas Leis n.º 54/2005, de 15 de Novembro, e 58/2005, de 29 de Dezembro.”

**O que se verificou:**

- Licenciamento: O procedimento de obtenção de TURH decorre diretamente entre os UA e as ARH.

- Análise de autocontrolo: Não se prevê o reporte de autocontrolo.

- Fiscalização/inspeção: As ARH e a IGAOT desconhecem a atuação da entidade com competências em matéria de fiscalização, a ASAE, e, por outro lado, não lhe dão conhecimento dos resultados das suas ações. A IGAOT efetua inspeções a unidades deste sector, em particular a oficinas e lavandarias. A fiscalização da ARH não atua sobre este sector, exceto em caso de eventual reclamação. As ARH e a IGAOT não têm acesso a eventuais bases de dados de licenciamento destas atividades, por exemplo, da Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE).

Quadro 12-C (continuação.): Ligação entre a Lei da Água e alguns regimes de licenciamento da atividade principal dos UA

**Decreto-Lei n.º 85/2005, de 28 de abril (Incineração, pode ser atividade principal)**

Na perspetiva da Lei da Água: Não está prevista a integração do pedido de TURH e a consulta da ARH.

**O que se verificou:**

- Licenciamento: O procedimento de obtenção de TURH decorre diretamente entre os UA e as ARH.
- Análise de autocontrolo: Não se prevê o reporte de autocontrolo da extração de água subterrânea.
- Fiscalização/inspeção: Está a cargo da IGAOT e das CCDD. A fiscalização da ARH não atua sobre este sector, exceto em caso de eventual reclamação. As CCDD e a IGAOT efetuam ações sobre estas instalações.

Fonte: Elaboração própria

Como principais conclusões do quadro 12-C, destaca-se que:

i) As decisões administrativas de licenciamento das atividades principais podem ser emitidas sem assegurar que foram emitidos os devidos TURH;

ii) Os TURH são sempre decisões administrativas de licenciamento autónomas, constando, na maioria das decisões de licenciamento das atividades principais dos UA, apenas condições genéricas sobre a obrigatoriedade de cumprir o disposto na Lei da Água e respetiva regulamentação;

iii) Apenas o REAI/SIR e REAP/NREAP prevêem a possibilidade de instrução simultânea do pedido de TURH, que raramente é aproveitada pelos UA.

É legítimo concluir que existem obstáculos entre o regime de licenciamento da utilização dos recursos hídricos e os regimes de licenciamento da atividade principal dos UA. Julga-se que um dos fatores que os origina prende-se com a dificuldade das ARH na gestão do processo de licenciamento através de intermediários, as entidades coordenadoras de licenciamento (ECL). Estes intermediários são um interlocutor único com o UA, que organiza a participação das restantes entidades da AP que devem dar o seu parecer no âmbito de um processo de licenciamento, o que será uma vantagem. Mas tornam mais complexa a cadeia de recetores e emissores de mensagens dentro da AP, o que se mostra desvantajoso, em particular se os processos não forem corretamente instruídos.

Por exemplo, no REAI, a documentação para instruir um pedido de TURH (em simultâneo com o licenciamento da atividade principal) aparenta ser muito reduzida<sup>438</sup> em contraponto com a documentação prevista na Lei da Água e respetiva regulamentação para o mesmo fim. Não obstante, uma segunda leitura do REAI demonstra que o UA mantém-se obrigado a instruir o processo com os procedimentos, formulários e documentação exigidos por força da Lei da Água<sup>439</sup>. Presume-se que,

<sup>438</sup> Por exemplo, na alínea d) do ponto 6 da seção 1 do Anexo IV: “Indicação da origem da água utilizada/consumida, respectivos caudais, sistemas de tratamento associados; Identificação das fontes de emissão de efluentes e geradoras de resíduos; Caracterização qualitativa e quantitativa das águas residuais, indicação dos sistemas de monitorização utilizados e descrição das medidas destinadas à sua minimização, tratamento e indicação do seu destino final.”

<sup>439</sup> No artigo 21º, n.º 6 “Por opção do requerente, o procedimento (...) emissão de título de utilização de recursos hídricos, nos termos do Decreto -Lei n.º 226 -A/2007, de 31 de Maio, podem ser iniciados junto da entidade coordenadora e decorrer em simultâneo com o procedimento de autorização prévia a que se refere o presente capítulo.”

neste quadro, os UA poderão remeter um primeiro processo, incompleto, originando um fluxo complexo de mensagens para colmatar as lacunas nessa instrução (UA → ECL → ARH → ECL → UA → ECL → ARH → ECL → UA), em oposição a um fluxo simples resultante de um processo corretamente instruído, sem intermediários (UA→ARH→UA).

Quanto à fiscalização ou inspeção efetuada no âmbito do cumprimento dos diplomas de licenciamento das atividades principais dos UA pelas respetivas entidades competentes (ECL-F), quando estas não pertencem ao Ministério do Ambiente, foi apurado que as ARH, as CCDR e a IGAOT são desconhecedoras dessas ações. Por outro lado, não dispõem de qualquer relatório ou informação que demonstrem que estas incidam sobre aspetos ambientais, exceto quando ocorrem denúncias ou reclamações sobre a vertente ambiental ou que envolvam infrações em matéria ambiental, que lhes devem ser obrigatoriamente remetidas para instrução do respetivo processo contraordenacional<sup>440</sup>. Faz-se aqui uma exceção à ação conjunta entre a IGAOT e a ASAE que decorreu no ano de 2007 e que teve como alvo as suiniculturas<sup>441</sup>. É também, muito relevante, o protocolo assinado entre estas duas entidades em 2008, que incidiu na divisão de responsabilidades em todos os regimes legais, nos quais ambas detêm atribuições em simultâneo<sup>442</sup>, ficando a ASAE com a fase pré-consumo, centrada nos responsáveis pela colocação dos produtos no mercado e a IGAOT na fase pós-consumo, nos fabricantes e nos operadores de gestão de resíduos. Este protocolo não abrange a fiscalização no âmbito das atividades principais dos UA, nos quais a ASAE é a ECL-F. Não obstante, julga-se que seria de todo o interesse para as entidades dos vários Ministérios planear conjuntamente, quando possível, as ações de inspeção e fiscalização das ECL-F, explorando sinergias.

Mas mantém-se uma pergunta: face às vantagens e desvantagens apontadas, será a falta de conexão entre os regimes de licenciamento das atividades principais dos UA e a Lei da Água, desejável, ou não? As entidades da AP competentes para licenciar a atividade principal e aquelas que vão licenciar a utilização de recursos hídricos necessitam de um conjunto de informação para se pronunciarem: as matérias-primas, as matérias subsidiárias e os equipamentos a instalar e a construir, incluindo os dedicados à redução dos impactes ambientais. No seu todo, este conjunto de informação configura um projeto que deverá ser adequado do ponto de vista ambiental, ou seja, que assegure o cumprimento dos valores limite de consumo ou de emissão que lhes sejam impostos.

<sup>440</sup> Existe, por exemplo, um caso relatado em que técnicos da ASAE verificaram uma ampliação numa instalação REAI que era simultaneamente uma infração a este regime jurídico e ao regime jurídico de AIA, tendo-se deslocado à respetiva CCDR para confirmar esta última infração. O auto de notícia foi remetido à IGAOT.

<sup>441</sup> Conforme informação disponível em <http://www.igamaot.gov.pt/2007/07/operacao-suiniculturas-2007>, [consultada em 02.2013]. Esta operação destinou-se a verificar o cumprimento da legislação ambiental e da legislação sobre segurança alimentar e económica.

<sup>442</sup> Os regimes legais considerados foram os de gestão de (resíduos de) embalagens; pilhas e acumuladores (usados); óleos (usados); pneus (usados); (resíduos de) equipamento elétrico e eletrónico; veículos em fim de vida; substâncias que empobrecem a camada de ozono; classificação, embalagem e rotulagem de substâncias perigosas; registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH) e limitação do teor de compostos orgânicos voláteis em tintas, vernizes e produtos de retoque.

Todavia, as ECL e as ARH acedem apenas a uma fração dessa informação. No projeto entregue para o licenciamento da atividade principal, no REAI, consta uma descrição detalhada das matérias-primas e subsidiárias, das suas características de perigosidade, dos equipamentos de processos e da sua relação com a utilização de água e rejeição de águas residuais, das condições de armazenagem de resíduos e substâncias perigosas, do regime de laboração e, inclusivamente, de medidas de ecoeficiência<sup>443</sup>. No entanto, é apenas prevista uma breve memória descritiva dos equipamentos de redução de impactes ambientais. Por outro lado, no projeto entregue para o licenciamento da utilização de recursos hídricos, a informação referida sobre a atividade principal do UA, e que determina os impactes nos recursos hídricos, é escassa e foca-se na quantidade de água pretendida e na forma de extração dos recursos hídricos subterrâneos<sup>444</sup>.

A ausência desta informação de base na instrução de um pedido licenciamento no âmbito da Lei da Água é relevante nas baixas pontuações obtidas na proporcionalidade no licenciamento. Este será um dos fatores que condiciona a falta de conhecimento das características das atividades dos destinatários da legislação (capacidade produtiva e processos, por sector) e sua relação com o consumo de água (potência dos meios de extração e os volumes máximos de água a extrair por unidade de tempo), ou seja, os indicadores sectoriais de uso da água, que já foram referidos. Idealmente, esse conhecimento seria refletido em maiores ou menores restrições no (auto)controlo e justificaria a imposição de medidas adicionais no licenciamento, em particular considerando o uso eficiente da água, o que não acontece, como se constatou.

---

<sup>443</sup> Por exemplo, no REAI, Anexo IV, Secção I, ponto 9: “b) Memória descritiva contemplando: i) Descrição detalhada da(s) actividade(s) industrial(ais) com indicação das capacidades a instalar, dos processos tecnológicos e diagramas de fabrico, especificando as melhores técnicas disponíveis e os princípios de eco-eficiência adoptados; ii) Descrição das matérias -primas e subsidiárias, com indicação do consumo anual previsto e capacidade de armazenagem, para cada uma delas; iii) Indicação dos tipos de energia utilizada explicitando o respectivo consumo previsto (horário, mensal ou anual) e evidenciando a sua utilização racional; iv) Indicação dos tipos de energia produzida no estabelecimento, se for o caso, explicitando a respectiva produção (horária, mensal ou anual); v) Indicação dos produtos (intermédios e finais) a fabricar e dos serviços a efectuar e respectivas produções anuais previstas; vi) Listagem das máquinas e equipamentos a instalar (quantidade e designação); vii) Regime de laboração e indicação do número de trabalhadores por turno, se for o caso; c) Segurança e saúde no trabalho e segurança industrial: i) Estudo de identificação, avaliação e controlo de riscos para a segurança e saúde no trabalho, incluindo: 1) Identificação dos factores de risco internos, 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; 2) Escolha de tecnologias que permitam evitar ou reduzir os riscos decorrentes da utilização de equipamentos ou produtos perigosos; 3) Condições de armazenagem, movimentação e utilização de produtos inflamáveis, tóxicos ou outros perigosos; d) Protecção do ambiente: i) Indicação da origem da água utilizada/consumida, respectivos caudais, sistemas de tratamento associados, evidenciando a sua utilização racional; ii) Identificação das fontes de emissão de efluentes e geradoras de resíduos; iii) Caracterização qualitativa e quantitativa das águas residuais, indicação dos sistemas de monitorização utilizados e descrição das medidas destinadas à sua minimização, tratamento e indicação do seu destino final; iv) Caracterização qualitativa e quantitativa dos efluentes gasosos, indicação dos sistemas de monitorização utilizados, dimensionamento das chaminés, quando a legislação aplicável o exigir, e descrição das medidas destinadas à sua minimização e tratamento; v) Caracterização qualitativa e quantitativa dos resíduos gerados na actividade, bem como descrição das medidas internas destinadas à sua redução, valorização e eliminação, incluindo a descrição dos locais de acondicionamento e de armazenamento temporário; (...)”.

<sup>444</sup> Conforme Anexo I da Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro, “2 – Captações de água: C) Actividade industrial: 7 — Memória descritiva e justificativa do projecto que inclua: a) Caudal necessário, potência instalada e número de horas em extracção; b) Volumes mensais estimados para o período de laboração; c) Descrição geral do processo produtivo e matérias-primas utilizadas; d) Caudais rejeitados, suas características e destino final; e) Indicação de outras origens de água (...)”.

Mas as ARH dispõem já de dados que permitem uma análise comparativa dos consumos de água sectoriais, os resultados do autocontrolo, por exemplo, através dos consumos de água por sector e por unidade de produção e das técnicas ou tecnologias aplicadas que permitem aumentar a eficiência no uso da água. No relatório da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) do Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas (PGBH) que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (RH8), de julho de 2012, refere-se não ser perceptível a concretização operacional da promoção do uso eficiente da água, quando este é um objetivo assumido dos Plano, sendo necessário envolver todas as entidades competentes e aplicar o seu sistema de indicadores<sup>445</sup>. A mesma constatação encontra-se na AAE de outros PGBH<sup>446</sup>.

Por último, não se pode deixar de notar que a consulta das ARH nos processos de licenciamento das atividades principais dos UA seria sempre benéfica, mesmo quando se alegue que a rejeição de águas residuais industriais será realizada em coletor, porque esta rejeição poderá ter influência no tratamento das águas residuais do sistema coletivo a jusante (que rejeita em meio hídrico) e porque caberá a esta entidade garantir a utilização das melhores técnicas disponíveis, num contexto de sustentabilidade económica<sup>447</sup>. Aliás, nas indústrias localizadas fora do perímetro urbano, é obrigatória a autorização formal da ARH para que essa rejeição ocorra<sup>448</sup>, apesar de se ter constatado, nas sessões de trabalho, que tais autorizações são inexistentes<sup>449</sup>. Um relatório da IGAOT de 2010 indica

---

<sup>445</sup> O relatório refere “Estabelecer metas para o nível de eficiência do uso da água a atingir, nomeadamente, no sector urbano, turístico e agrícola, em consonância com as metas do PNUEA; Desenvolver os aspectos operacionais da Medida Spf11/Sbt14 (eficiência dos usos da água) nomeadamente, no que se refere às acções juntos dos sectores urbano e turístico. Neste aspecto, a articulação com os critérios de avaliação dos projectos urbanísticos e turísticos poderiam ser ponderados pelo Plano. Explorar o potencial existente da operacionalização dos objectivos específicos da melhoria da eficiência do uso da água através da integração destes critérios no processo de apreciação de novas urbanizações ou de novos empreendimentos turísticos, nomeadamente nos regulamentos municipais de urbanização e de edificação, poderia ser uma iniciativa inovadora e eficaz (...)”. Quanto aos indicadores, realça-se: Eficiência de utilização da água para consumo humano (%); Nível de perdas nos sistemas públicos de adução e distribuição de água (%); Número de acções de sensibilização visando a promoção do uso eficiente da água (por tipo de público – técnicos do sector, agricultores, residentes (...)) (115 a 122), disponível em <http://www.apambiente.pt/?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=834>.

<sup>446</sup> São exemplos a AAE da RH 6, Sado e Mira, do Alentejo, de 2011 (105), disponível em <http://www.apambiente.pt/?ref=16&subref=7&sub2ref=9&sub3ref=834>.

<sup>447</sup> Conforme o artigo 53º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

<sup>448</sup> Conforme artigo 54º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 “Rejeição de águas residuais industriais em sistemas de disposição de águas residuais urbanas “1- A rejeição de águas residuais industriais em sistemas de disposição de águas residuais urbanas só pode ocorrer mediante autorização das entidades gestoras referidas no n.º 2 do artigo 48º e está sujeita às disposições constantes do regulamento previsto no artigo 9º do Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 348/98, de 9 de Novembro, e n.º 149/2004, de 22 de Junho”. As águas residuais industriais são todas as águas residuais que não possam ser classificadas como pluviais ou domésticas - as águas residuais de serviços e de instalações residenciais, essencialmente provenientes do metabolismo humano e de atividades domésticas, de acordo com o Decreto-lei n.º 236/98, de 1 de agosto. O regulamento previsto no n.º 1 deve fixar as condições para a descarga de águas residuais industriais nos sistemas de drenagem e nas estações de tratamento de águas residuais urbanas, definidas como as águas residuais domésticas ou a mistura destas com águas residuais industriais e ou com águas pluviais. Note-se que a definição de “perímetro urbano” poderá, no entanto, não ser consensual.

<sup>449</sup> Questionadas as 5 ARH e a IGAOT, foi referido que não existe a prática de fazer esse pedido junto da Administração Pública, por parte dos UA. No entanto, estas entidades não aplicam a sanção prevista por “A rejeição de águas residuais industriais, directa ou indirectamente, para o sistema de disposição de águas residuais urbanas, sem a autorização prevista no n.º 1 do artigo 54º”, contraordenação muito grave.

ainda a inexistência de muitos regulamentos de descarga de sistemas coletivos<sup>450</sup>, o que torna mais premente esta recomendação.

Acrescente-se que nas indústrias em que se alegue a pretensão de proceder ao tratamento e recirculação em sistema fechado ou ao tratamento como resíduo das suas águas residuais, o parecer da respetiva ARH deveria ser igualmente de cariz obrigatório, porque se o correspondente projeto, a sua exploração ou manutenção forem desadequados, é expectável que, no futuro, ocorram incidentes ou acidentes que podem ser graves e que poluam os recursos hídricos. Nestes casos, o UA poderá alegar ser sua convicção que o projeto havia sido aprovado no âmbito do licenciamento da sua atividade principal e que não estava abrangido por qualquer obrigação em matéria de Lei da Água (que não prevê o licenciamento destes sistemas fechados), enfeitando a sua responsabilidade.

## OBSTÁCULOS – 7.12

### FORMULAÇÃO POUCA CLARA E RIGOROSA DOS DIPLOMAS ALIADA À FALTA DE INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO: A (FALTA DE) CONEXÃO ENTRE A LEI DA ÁGUA E OS REGIMES PCIP E AIA

A análise dos documentos necessários para a instrução dos processos de licenciamento, em termos da Lei da Água<sup>451</sup>, da legislação PCIP<sup>452</sup> e da legislação AIA<sup>453</sup>, confirma que existe uma sobreposição não tratada<sup>454</sup>, uma vez que os UA devem, em simultâneo, apresentar o seu projeto em matéria de recursos hídricos no âmbito destes três regimes jurídicos<sup>455</sup>.

O regime legal PCIP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de agosto, cujo processo é gerido pela APA, não é conexo e considera a emissão do TURH de forma autónoma da sua decisão administrativa, a licença ambiental (LA). Porém, a parceria entre a APA e as ARH (agora integradas numa única entidade) terá de ser estreita, por razões que serão apresentadas de seguida. Pela análise das LA, constatou-se que para muitas das licenças emitidas após 1 de janeiro de 2009, as condições sobre as captações de água de recursos hídricos ainda se mantêm, frequentemente, nessa licença,

---

<sup>450</sup> O trabalho incluiu a notificação de 279 Municípios sobre vários temas, incluindo a localização das áreas industriais e respetivas atividades económicas, dos quais responderam 110. Destes, 63 admitiram não dispor de Regulamento Municipal de Descarga de Águas Residuais. Numa segunda fase, notificaram-se os gestores das 253 áreas industriais identificadas, das quais 176 responderam não dispor de Regulamento Municipal de Descarga de Águas Residuais e 77 responderam afirmativamente. (IGAOT, 2010, Notificação - Universo das Áreas Industriais identificadas nos Planos Directores Municipais).

<sup>451</sup> Patente na Portaria n.º 1450/2007, de 12 de novembro.

<sup>452</sup> Patente na Portaria n.º 1047/2001, de 1 de setembro, complementado por um guia de apoio ao preenchimento disponível no sítio da informação da APA.

<sup>453</sup> Patente na Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril.

<sup>454</sup> Não prevista nos indicadores compostos por estar fora do âmbito do estudo.

<sup>455</sup> Apesar de no diploma PCIP, artigo 13º, estar prevista que a instrução possa decorrer em simultâneo com a instrução do procedimento de AIA, por pedido do operador, não se detetou na legislação AIA uma cláusula que simplificasse essa instrução conjunta.

mesmo quando estas integram o TURH. É, ainda, comum que muitas LA não integrem os TURH, em particular os referentes a rejeição de águas residuais, reportando-se na LA que tal se deve ao atraso na sua emissão por parte das ARH. No que respeita ao autocontrolo, existe sempre a obrigação de reportar os dados da monitorização prevista no TURH, quer à ARH quer à APA, pelo que existe uma sobreposição não tratada.

As instalações abrangidas pelo regime PCIP devem reportar no relatório ambiental anual (RAA), não apenas a água extraída (uma exigência do TURH) mas, também, o consumo específico de água, por exemplo, por unidade de produto final. Todavia, à semelhança do que ocorre nas ARH, e como se observou no estudo de caso A, a análise de autocontrolo da APA é incipiente. Nas decisões administrativas de análise de autocontrolo consultadas, não consta, geralmente, qualquer referência aos recursos hídricos. De acordo com as informações prestadas nas sessões de trabalho, a APA remete os RAA à ARH respetiva, mas apenas nas situações em que considere importante obter o seu parecer. Note-se que se verificou que é frequente que os RAA sejam remetidos em suporte papel, o que inviabiliza a circulação destes documentos.

Recorde-se o estudo de caso A (Parte II): para as instalações PCIP deverão ser fixados valores limite de consumo ou emissão com base nas melhores técnicas disponíveis (MTD)<sup>456</sup> e respetivas gamas de valores de emissão admissíveis (VEA), patentes em documentos de referência produzidos por um painel europeu de especialistas do sector público e privado para diversos sectores industriais, também denominados documentos BREF (Best Available Technologies (BAT) REFERENCE)<sup>457</sup>.

Segundo o artigo 8º da legislação PCIP, caberia, à Comissão Consultiva para a Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (CCPCIP), o acompanhamento da evolução e a promoção da adoção das MTD, das medidas de monitorização associadas e demais aspetos relacionados<sup>458</sup>. Contudo, este

---

<sup>456</sup> Conforme alínea l) do artigo 2º do diploma PCIP: “Melhores técnicas disponíveis (MTDs): a fase de desenvolvimento mais avançada e eficaz das actividades e dos respectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de um modo geral as emissões e o impacto no ambiente no seu todo, entendendo -se por: i) Melhores: as técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de protecção do ambiente no seu todo; ii) Técnicas: o modo como a instalação é projectada, construída, conservada, explorada e desactivada, bem como as técnicas utilizadas no processo de produção; iii) Disponíveis: as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector económico em causa em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer sejam ou não utilizadas ou produzidas a nível nacional ou comunitário e desde que acessíveis ao operador em condições razoáveis”.

<sup>457</sup> Disponíveis para consulta em <http://eippcb.jrc.es/reference/>.

<sup>458</sup> Conforme artigo 8º do diploma PCIP: “1 — Para efeitos de acompanhamento da aplicação do presente decreto -lei funciona junto da APA a Comissão Consultiva para a Prevenção e Controlo Integrado da Poluição (CCPCIP), com representantes nomeados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, da agricultura, da economia e da saúde bem como por representantes das associações ou confederações representativas dos sectores de actividade constantes do anexo I ao presente decreto-lei. 2 — Constituem competências da CCPCIP: a) A análise das MTDs por sector de actividade que, no respeito pelo disposto no presente decreto -lei, servem de referência em termos nacionais para efeitos da emissão da licença ambiental; b) A apreciação de documentos de suporte e de informação sobre as MTDs, nomeadamente os documentos de referência sobre as MTDs; c) O acompanhamento da evolução e a promoção da adopção das MTDs, das medidas de monitorização associadas e demais aspectos relacionados; d) A pronúncia sobre questões da sua competência sempre que solicitada pelas restantes entidades intervenientes. 3 — O funcionamento da CCPCIP é definido por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente, da economia, da agricultura e da saúde.”

grupo foi criado e produziu trabalho de âmbito sectorial no início dos trabalhos de implementação do diploma mas, segundo as informações prestadas no questionário e pela análise de informação que estava disponível no sítio da internet da APA em 2011, as reuniões mantêm-se, mas orientadas para questões específicas, não resultando quaisquer documentos que sejam publicitados<sup>459</sup>. A falta de correspondência entre as MTD e as condições de licenciamento foi identificada pela Comissão Europeia em muitos Estados-membros<sup>460</sup>. O facto da maioria dos BREF não ter sido traduzido para português<sup>461</sup> será um obstáculo.

Segundo o artigo 5º do diploma PCIP, os UA são obrigados a adotar medidas preventivas no uso eficiente da água, cuja falta se sujeita a penalização<sup>462</sup>. Mas as entidades da AP dificilmente poderão exigir o cumprimento dessas medidas se não se objetivar o seu significado. O que se entende por um “uso eficiente da água”? Ou no sentido inverso: que critérios classificam um uso da água como ineficiente? Será sinónimo da extração de uma quantidade de água dos recursos hídricos que exceda o valor máximo autorizado por via do TURH? Ora, já se constatou que as ARH e a APA não dispõem de informação que permita definir as necessidades de água e um uso eficiente da mesma, pelo que o valor limite indicado no TURH não leva em conta esses critérios.

Por exemplo, analisando as LA emitidas num mesmo sector, de produção e transformação de metais (apesar de não se comparar as suas capacidades), identifica-se, num extremo, uma instalação que utiliza no seu processo industrial apenas águas pluviais, que reaproveita, e, no outro, uma instalação que, para o mesmo fim, recorre em exclusivo a duas captações de água subterrânea, autorizada a extrair 23 000 m<sup>3</sup> de água por mês, e outras, ainda, que recebem água de captações de terceiros, e, por esse motivo, não são instruídas com qualquer limite de consumo de água nas suas instalações<sup>463</sup>.

Neste mesmo sector aferiu-se que o BREF já prevê indicadores de consumo específico de água, como é o caso da BREF STM (*Surface Treatment of Metals and Plastics*), com um indicador de 3 - 20

---

<sup>459</sup> Estiveram disponíveis neste sítio as atas das reuniões realizadas até 2006, num total de 19, e alguns documentos produzidos por grupos de trabalho, entre 2002 e 2007, referentes ao ponto de situação no sector dos metais, pasta de papel, vidro, cimento, químico e agroalimentar.

<sup>460</sup> Conforme o Relatório da Comissão sobre a aplicação da Diretiva 2008/1/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição e da Diretiva 1999/13/CE 1999 relativa à limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades e instalações, COM (2010) 593 final.

<sup>461</sup> No sítio da internet da APA, apenas estava disponível em português o documento “Integrated Pollution Prevention and Control – Reference Document on Economics and Cross-Media Effects – July 2006”, sobre efeitos económicos e efeitos cruzados, em [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Instrumentos/Licenciamento%20Ambiental/BREF/Guia%20BREF%20ECM-Edio%201.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/Licenciamento%20Ambiental/BREF/Guia%20BREF%20ECM-Edio%201.pdf), [consultado em 02.2013]. A APICER, Associação Portuguesa da Indústria Cerâmica, publicou no seu sítio da internet o “Documento de Referência sobre as Melhores Técnicas Disponíveis na Indústria Cerâmica”, por si traduzido, disponível em <http://www.apicer.pt/apicer/estudos.php>, [consultado em 02.2013]. Alguns Estados-membros, como a França, a Alemanha, a Itália, a Polónia e a Espanha, traduzem estes documentos, total ou parcialmente, para a sua língua oficial (COM (2010) 593 final).

<sup>462</sup> Conforme a alínea a), n.º 2 do artigo 32º do diploma PCIP, é uma contraordenação grave o “ Não cumprimento da obrigação de assegurar que a exploração da instalação é efectuada de acordo com as obrigações constantes do n.º 1 do artigo 5.º”

<sup>463</sup> Respetivamente, nas LA n.º 360/2010 (em Lisboa e Vale do Tejo), LA n.º 247/2009 (na zona Centro) e LA n.º 427/2009 e n.º 337/2009.



litros/m<sup>2</sup> de material tratado/etapa de lavagem, associada ao uso de MTD nas instalações de tratamento de superfície. A APA recomenda nas licenças ambientais das instalações deste sector, da CAE rev3 n.º 25610 - Tratamento e revestimento de metais, que implementem e explicitem uma metodologia de determinação que permita a obtenção de valores comparáveis a este indicador e que avaliem a possibilidade de implementação de MTD para os atingir. Contudo, não se revelou que esta análise de dados reportados no autocontrolo estivesse em prática e, por esta razão, que se avaliasse a possibilidade de aplicação, a implementação e o uso efetivo dessas técnicas e tecnologias. As MTD deste sector, como em todos os outros, podem ser medidas tão simples como não utilizar tinas de lavagem entre banhos compatíveis ou utilizar a técnica de lavagem em passos múltiplos (cascata), ou seja, serão aplicáveis também a pequenas e médias empresas, não abrangidas pelo regime PCIP.

Um último item, de maior importância: a conexão entre a Lei da Água e o regime jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro. A redação da Lei da Água e respetiva regulamentação não criou o cruzamento com este regime jurídico, à parte da referência direta à instrução dos processos de licenciamento, motivo suficiente para que fosse considerado conexo. A análise das DIA demonstrou uma sobreposição não tratada. Em várias DIA impõe-se um vasto conjunto de condições de monitorização aplicáveis aos recursos hídricos subterrâneos que passam pela análise, com determinada periodicidade, da qualidade da água extraída. Estas condições poderão não estar alinhadas com a LA e os TURH, emitidos posteriormente<sup>464</sup>. Nas sessões de trabalho nas ARH e na APA, reportou-se que essa era uma preocupação atual que, de facto, não foi observada em muitas destas decisões administrativas de licenciamento. Em documento facultado pela APA, sem data, que rege o funcionamento das Comissões de Avaliação de AIA, consta a obrigatoriedade de incluir pelo menos um técnico da PCIP, sempre que os projetos sejam abrangidos por estes dois regimes legais em simultâneo e também pelas ARH ou pelo INAG, sempre que o projeto possa afetar os recursos hídricos.

As DIA mais recentes já fazem remissões para o cumprimento de condições a serem impostas na LA a emitir, mas essa prática não é aplicada de forma sistemática<sup>465</sup>. Todavia, a análise dos diplomas e sua implementação aponta para uma coordenação pouco consolidada deste conjunto de entidades,

---

<sup>464</sup> A comparação entre as condições da DIA 1714 – 2007 e a LA n.º 19/2008, ambas emitidas pela APA, evidencia a repetição de condições em matéria de recursos hídricos, no entanto, não foi possível comparar com o respetivo TURH.

<sup>465</sup> Sendo exemplo, a LA n.º 385/2010, que não integrou as condições de monitorização de 2006 da DIA e a LA n.º 19/2008, em vigor, que repete um extenso plano de monitorização, mas com periodicidades, pontos de recolha de amostras e parâmetros diferentes dos constantes na DIA de 2007. Neste caso, quase único, em que o UA cumpre integralmente os planos de monitorização de ambos os regimes legais, com o reporte de numerosos relatórios às Autoridades da Administração Pública, APA-DALA, APA-GAIA, CCDR e ARH, cujo conteúdo está, na realidade, em triplicado.

criando encargos desnecessários aos UA e à AP e dificuldades posteriores na concertação e entendimento inequívoco das condições impostas em matéria de recursos hídricos.

As orientações para a elaboração dos estudos de impacte ambiental (EIA) são generalistas no que concerne à monitorização<sup>466</sup>. Permanece, assim, a falta de documentos orientadores que justifiquem os critérios subjacentes às condições de monitorização (autocontrolo) impostas nas DIA e utilização posterior dessa informação, designadamente a seleção dos locais e as condições a respeitar na construção dos piezómetros ou pontos de captação de água subterrânea que serão monitorizados em termos de qualidade e quantidade da água extraída, na seleção de parâmetros, frequência e métodos de medição, na recolha de amostra e ensaio e na apresentação e tratamento dos resultados obtidos.

Na maioria das DIA, expressa-se a obrigatoriedade de os UA reportarem os relatórios de monitorização, em triplicado, à Autoridade de AIA (APA ou CCDR), seguindo os preceitos gerais do artigo 29º deste regime jurídico<sup>467</sup> e as disposições detalhadas e exigentes previstas na Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril<sup>468</sup>. Não obstante, as entidades competentes para analisar os resultados do

---

<sup>466</sup> No sítio da internet da APA estão disponíveis guias metodológicos de elaboração dos EIA, mas apenas para as seguintes atividades: Energia Eólica, Estações de Tratamento de Águas Residuais, Infraestruturas da Rede Nacional de Transporte de Electricidade e Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva. O último documento referido, e conforme a sua ficha técnica, “foi elaborado com base no conjunto de critérios utilizados pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA) na fase de análise de conformidade e nos “Guias para Apreciação Técnica de Estudos de Impacte Ambiental”, relativos a cinco tipologias de projectos distintos (aldeamentos turísticos, campos de golfe, pedreiras, indústria metalomecânica e indústria mineral), elaborados pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), e nos quais participaram as restantes autoridades de AIA e outras entidades que intervêm no procedimento de AIA”. Apesar de não se ter tido acesso aos guias referidos, as orientações da pós-avaliação (monitorização) são de carácter geral e não concreto: “Especificação dos programas, caso a AIA decorra em fase de projecto de execução: Parâmetros a monitorizar; Locais (ou tipos de locais) e frequência das amostragens ou registos, incluindo, quando aplicável, a análise do seu significado estatístico; Técnicas e métodos de análise e equipamentos necessários; Critérios de avaliação; Relação entre factores ambientais a monitorizar e parâmetros caracterizadores da construção, do funcionamento ou da desactivação do projecto ou outros factores exógenos ao projecto, procurando identificar os principais indicadores ambientais de actividade do projecto; Tipo de medidas de gestão ambiental a adoptar na sequência dos resultados dos programas de monitorização; Periodicidade da monitorização e dos relatórios de monitorização”. Os guias foram produzidos, respetivamente, pela APA; em parceria da APA com a ERSAR; pela REN - Rede Eléctrica Nacional, SA, com a revisão da APA; e pela Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A. (EDIA). Os documentos estão disponíveis em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=146&sub2ref=673>, [consultados em 02.2103].

<sup>467</sup> Conforme o Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, artigo 29º, Monitorização, “1- A monitorização do projecto, da responsabilidade do proponente, efectua-se com a periodicidade e nos termos constantes da DIA ou, na sua falta, do EIA. 2 - O proponente deve submeter à apreciação da autoridade de AIA os relatórios da monitorização efectuada nos prazos fixados na DIA ou, na sua falta, no EIA.”.

<sup>468</sup> De acordo com o seu artigo 5º, a estrutura do relatório de monitorização (RM) “(...) deve seguir, com as necessárias adaptações a cada caso concreto, a estrutura e o conteúdo definidos nas normas técnicas constantes do anexo V à presente portaria, que dela faz parte integrante. 2 — O RM que o proponente deve apresentar à autoridade de AIA, segundo a periodicidade fixada na DIA ou, na sua falta, no EIA ou no RECAPE, deve constar de três exemplares, um dos quais a autoridade de AIA remete ao IPAMB [integrado na APA] para o efeito de publicitação”. Consta no Anexo V, Estrutura do relatório de monitorização, O relatório de monitorização (RM) é apresentado à autoridade de AIA com a periodicidade constante na DIA, ou, na sua falta, no EIA, devendo respeitar, com as necessárias adaptações a cada caso concreto, a seguinte estrutura: I — Introdução: a) Identificação e objectivos da monitorização objecto do RM; b) Âmbito do RM (factores ambientais considerados e limites espaciais e temporais da monitorização); c) Enquadramento legal; d) Apresentação da estrutura do relatório; e) Autoria técnica do relatório. II — Antecedentes: a) Referência ao EIA, à DIA, ao plano geral de monitorização apresentado no RECAPE [Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução], a anteriores RM e a anteriores decisões da autoridade de AIA relativas a estes últimos; b) Referência à adopção das medidas previstas para prevenir ou reduzir os impactes objecto de monitorização. Eventual relação da calendarização da adopção destas medidas em função dos resultados da monitorização; c) Referência a eventuais reclamações ou controvérsia relativas aos factores ambientais objecto de monitorização. III — Descrição dos programas de monitorização (para cada factor ambiental): a) Parâmetros a medir ou registar. Locais de amostragem, medição ou registo; b) Métodos e equipamentos de recolha de dados; c) Métodos de tratamento dos dados; d) Relação dos dados com características do projecto ou do ambiente exógeno ao projecto; e) Critérios de avaliação dos dados.”

autocontrolo em matéria de recursos hídricos serão as ARH e, em muitos casos, esta informação já lhes foi reportada por via das condições impostas no TURH (mas também à APA, por via das LA).

A consulta realizada junto de cinco Autoridades de AIA<sup>469</sup> demonstrou que, frequentemente, os relatórios de monitorização não se encontravam nos centros de documentação ou nos processos consultados nas sessões de trabalho, salvo na CCDR Alentejo e Norte, as duas entidades que demonstraram acompanhar essa fase. É legítimo concluir que muitos UA de sectores industriais em estudo não cumprem a obrigação de reporte dos resultados da monitorização. Face a esse incumprimento, punível pela legislação<sup>470</sup>, essas Autoridades não tomam qualquer ação, depreendendo-se que reconhecem a redundância das obrigações que recaem sobre os UA<sup>471</sup>. Nos poucos casos em que estes dados são reportados, as Autoridades de AIA remetem os dados sobre os recursos hídricos à respetiva ARH, solicitando o seu parecer, que, não raras vezes, não chega em tempo útil.

O regime legal de AIA prevê, ao abrigo do artigo 30<sup>472</sup>, a realização de auditorias que incluem no seu âmbito a averiguação da exatidão da informação prestada nos relatórios de monitorização. Comprovou-se a sua realização apenas pela CCDR Norte, que, contudo, não divulga esses resultados à IGAOT.

A legislação, nos termos do artigo 23<sup>o</sup>, prevê a divulgação pública dos relatórios de monitorização e dos resultados apurados nas auditorias, mas esta norma não é cumprida por nenhuma das autoridades de AIA. Todavia, as DIA e outros elementos do processo, como resumos dos EIA, estão acessíveis no sítio da internet da APA<sup>473</sup>.

<sup>469</sup> Note-se que não se analisaram processos na CCDR Algarve, em virtude da inexistência de projetos industriais nesta região.

<sup>470</sup> Previstas no artigo 37<sup>o</sup>: “e) A falta de realização da monitorização imposta na DIA; f) A realização deficiente da monitorização em face das condições previstas na DIA; g) A falta de entrega dos relatórios da monitorização à autoridade de AIA nas condições e prazos fixados na DIA”.

<sup>471</sup> As participações devem ser remetidas à IGAOT. Após solicitação, a IGAOT não informou sobre qualquer PCO instaurado por ausência de reporte dos resultados da monitorização.

<sup>472</sup> Conforme artigo 30<sup>o</sup>, “Auditorias, 1- Compete à autoridade de AIA a determinação do âmbito e a realização de auditorias para verificação da conformidade do projecto com a DIA, bem como para averiguação da exactidão das informações prestadas nos relatórios de monitorização. 2 - Para cada auditoria, a autoridade de AIA designa os seus representantes, a seguir designados «auditores», que podem ser consultores convidados, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 7<sup>o</sup>. 3 - No decorrer de uma auditoria, o proponente é obrigado a fornecer aos auditores todos os dados respeitantes ao projecto que lhe sejam solicitados, bem como facilitar o acesso a todos os locais relacionados com o desenvolvimento do projecto”.

<sup>473</sup> Conforme artigo 23<sup>o</sup>, n.º 2 do diploma AIA. As Recomendações do Conselho Consultivo de Avaliação de Impacte Ambiental (CCAIA), órgão criado pelo diploma AIA e cuja composição, modo de funcionamento e competências foram definidas na Portaria 123/2002, de 8 de fevereiro, também incidem neste ponto, designadamente: a 1/2006, sobre transparência, que dispõe que os relatórios de monitorização; relatórios de fiscalização, inspeção ou auditoria e os resultados de monitorização validados, deveriam ser “disponibilizados ao público em tempo real (se possível no prazo de um dia útil após a sua emissão), dentro da lógica de transparência e governo digital preconizado no âmbito da modernização administrativa”; e a 3/2006, sobre Pós-Avaliação, que recomenda a criação de unidades pós-avaliação em cada autoridade de AIA vocacionada para a fase de implementação do projeto e monitorização e “O desenvolvimento e a aplicação de Sistemas de Informação Geográfica (SIGs) para permitir o tratamento da informação disponibilizada pela pós-avaliação, de forma georeferenciada, aos agentes envolvidos, aos técnicos e ao público em geral”. Estas recomendações estão disponíveis no sítio oficial da internet da APA, <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=146&sub2ref=345&sub3ref=347>, [consultado em 02.2012].

## 2.2. FACILITADORES

Ao longo do presente estudo de caso, foram referidos os obstáculos e, para melhor análise e compreensão, foram também descritos todos os instrumentos e práticas que se constituem como facilitadores para ultrapassar esses obstáculos, alguns dos quais já implementados. Deste modo, e não querendo diminuir de forma alguma a sua relevância, mas para não repetir informação já prestada, far-se-á apenas uma súmula dos fatores facilitadores da implementação, que se constituem como os grandes passos que constroem a infraestrutura de suporte da proteção dos recursos hídricos.

### **FACILITADORES - 1**

#### **ESFORÇO DE “REGULARIZAÇÃO” DAS CAPTAÇÕES “EXISTENTES” E DE LICENCIAMENTO DAS CAPTAÇÕES “NOVAS”**

Apesar das dificuldades que surgiram no processo de regularização, é inegável que ocorreu um progresso considerável nos últimos anos no licenciamento pelas ARH de muitos milhares de utilizações de recursos hídricos que antes não estavam legalizadas. O licenciamento decorre agora em prazos mais curtos, o que permite um maior controlo destas atividades.

### **FACILITADORES - 2**

#### **AS REDES DE MONITORIZAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E O SNIRH**

Outra evolução assinalável prende-se com o desenho e a implantação da extensa rede de monitorização de recursos hídricos do Ministério do Ambiente, que tem vindo a ser reestruturada após o ano 2000, cuja exploração estava a cargo do INAG e das CCDR e incumbe desde 2008 às ARH, composta por estações automáticas e convencionais, algumas equipadas com teletransmissão, recolha da informação e medição/ensaio de amostras e tratamento dos dados hidro-meteorológicos e de qualidade da água (superficial e subterrânea) e ainda da disponibilização ao público de toda esta informação, desde 1995, no sistema de informação gerido pelo INAG, o SNIRH<sup>474</sup>.

---

<sup>474</sup> Mais informações sobre o SNIRH no sítio dedicado da internet, sobre a sua rede de monitorização foi publicado um livro de 2001, “Monitorização de Recursos Hídricos no limiar do séc. XXI”, disponível em [http://snirh.pt/snirh/download/relatorios/Livro\\_REDES\\_net.pdf](http://snirh.pt/snirh/download/relatorios/Livro_REDES_net.pdf), [consultado em 12.2012].

### **FACILITADORES - 3**

#### **OS PLANOS DE GESTÃO DE BACIA HIDROGRÁFICA**

A elaboração dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica consistiu no trabalho de uma extensa equipa que envolveu as próprias entidades da Administração Pública e muitos especialistas externos. Comparativamente aos anteriores planos de bacia hidrográfica é visível o salto na qualidade e quantidade de informação recolhida, que será agora operacionalizada nos vários instrumentos de regulação, nas decisões administrativas, nos regulamentos e nos programas de medidas. Sublinhe-se que a análise da evolução do estado dos recursos hídricos<sup>475</sup> e das pressões antrópicas a que os mesmos estão sujeitos e respetivo impacte deverá continuar a ser atualizado, no âmbito e de acordo com os requisitos expressos na Lei da Água e respetiva regulamentação, implicando a necessária dinâmica numa gestão dos recursos hídricos que permita a adaptação dos instrumentos de regulação em função dos objetivos de melhoria da classificação do estado dos recursos hídricos que se pretende alcançar. Por último, apesar do revés sofrido com a ausência do SNITURH, as ARH dispõem já de sistemas de informação que foram concebidos de raiz para apoiar o processo da implementação, a que devem ser adicionados os sistemas de informação já existentes, como o GestIGAOT, PRTR (integrado no SIRAPA), SNIRH, SNIamb, que são fortes instrumentos de apoio à implementação.

### **FACILITADORES - 4**

#### **A IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DO REGIME ECONÓMICO E FINANCEIRO, TAXA DE RECURSOS HÍDRICOS**

O regime económico e financeiro dos recursos hídricos (REF), previsto pelo menos desde 1994 na legislação, foi implementado a partir de 2007, num esforço conjunto do Ministro do Ambiente, do INAG e das ARH.

A aplicação do princípio do utilizador-pagador aos recursos hídricos, através da taxa de recursos hídricos (TRH), representou uma mudança do paradigma vigente, em que a extração de recursos hídricos constituía uma externalidade negativa<sup>476</sup>. Terá ido contra os muitos obstáculos que, por certo,

---

<sup>475</sup> Através de consulta do SNIRH, verifica-se que, em diversos dados, surgem mensagens que alertam para a suspensão da manutenção das estações de monitorização automáticas desde meados de Março de 2010, pelo que poderão ocorrer falhas na disponibilização de dados ao público e os dados não são totalmente fiáveis, o que demonstra a premência da resolução destas restrições. Disponível em <http://snirh.pt/index.php?idMain=1&idItem=1.2>, [consultado em 12.2012].

<sup>476</sup> Ocorreu uma internalização dessas externalidades, com a incorporação dos custos dos serviços diretamente nos preços dos bens, serviços e atividades que estão na sua origem, contribuindo para a aplicação do princípio do utilizador (e poluidor)-pagador para a integração das políticas ambientais nas políticas económicas e podem proporcionar incentivos, tanto aos consumidores como aos produtores, para que alterem o seu comportamento no sentido de uma utilização dos recursos mais eficiente do ponto de vista ecológico, para estimular a inovação e as mudanças estruturais e reforçar o cumprimento das legislação.

se erguiam, desde a dificuldade económica das empresas do tecido nacional à propriedade e pagamento de água extraída em recursos particulares, que obstaram a que este regime nunca tivesse sido implementado antes desta data. Contudo, a nova legislação foi publicada e implementada, o que demonstra coragem política do Governo e persistência por parte das entidades da Administração Pública envolvidas. Foram, assim, conferidos aos recursos hídricos portugueses um valor material e esse instrumento da sustentabilidade tem a maior importância nas decisões dos utilizadores do ambiente, que se refletem, frequentemente, na necessidade de reduzir custos e, conseqüentemente, na diminuição dos consumos de água e no seu tratamento.

## **FACILITADORES - 5**

### **COOPERAÇÃO ENTRE AS ARH E A IGAOT E O SEPNA**

As cinco ARH e a IGAOT protocolaram parcerias com o SEPNA, que se refletem em ações de formação facultadas pelas ARH e pela IGAOT, com a participação da APA, que são, contudo, pontuais e não contínuas como seria desejável, e num apoio muito presente e motivado do SEPNA sempre que é solicitada a sua intervenção, seja no tratamento de denúncias ou reclamações, seja no apoio, prestado, por exemplo, às ARH Centro e Norte, na recolha de amostras das redes de monitorização.

## **FACILITADORES - 6**

### **O LICENCIAMENTO DAS ENTIDADES QUE EXERCEM A ATIVIDADE DE PESQUISA E EXECUÇÃO DE CAPTAÇÕES DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS**

Com esta nova exigência, foi tomado um meritório passo, ao sujeitar a licenciamento a atividade de pesquisa e extração de água subterrânea, com os consequentes benefícios para a proteção dos recursos hídricos. Espera-se agora que este caminho continue a ser trilhado, sendo uma hipótese que, numa segunda fase, se retroceda e volte a incluir no licenciamento a atividade de montagem de equipamentos de extração, que poderia incluir também a montagem dos contadores (quando aplicável) e que este sistema de licenciamento seja complementado por uma avaliação de conformidade da sua competência técnica, por exemplo, uma acreditação por entidade externa<sup>477</sup>, destacando-se que

---

<sup>477</sup> A atividade de acreditação consiste na avaliação e reconhecimento da competência técnica de entidades para efetuar atividades específicas de avaliação da conformidade (e.g. ensaios, calibrações, certificações e inspeções). A atividade de acreditação está sujeita a legislação comunitária que obriga a um funcionamento harmonizado, verificado através de um sistema de avaliação pelos pares. Em Portugal, o organismo nacional de acreditação é o Instituto Português de Acreditação (IPAC), conforme disposto no Decreto-Lei n.º 23/2011, de 11 de fevereiro.

poderá ser relevante a função da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), enquanto organismo de tutela no âmbito nas atividades relativas ao Conselho Sectorial da Qualidade para o Ambiente, designadamente o exercício da função de entidade gestora e da coordenação dos subsistemas de metrologia, normalização e qualificação. Esta proposta estaria alinhada com as preocupações que ditaram a elaboração e aprovação do Decreto-Lei n.º 133/2005.

## **FACILITADORES - 7**

### **O GRUPO DE TRABALHO DE PREPARAÇÃO DO SNITURH, O SEU DESENHO E RESPECTIVOS GUIAS**

O trabalho de preparação do SNITURH, coordenado pelo INAG, foi um ponto muito importante a favor da implementação da Lei da Água, prevendo-se com antecedência um instrumento desenhado para tratar a sobreposição e interface de competências de várias entidades no interior e exterior do Ministério do Ambiente, dotando os organismos públicos, nacionais e regionais responsáveis pelo licenciamento, fiscalização e inspeção, de um sistema informático onde seriam incluídos os registos e a respetiva caracterização de todas as utilizações dos recursos hídricos, permitindo a harmonização, entre os diferentes intervenientes, dos procedimentos para a emissão dos títulos e a sua gestão. A preparação dos guias de orientação e minutas de decisões administrativas foi, igualmente, relevante, por contar com a participação das principais entidades com atribuições em matéria de implementação.

## **FACILITADORES - 8**

### **AS PRÁTICAS MAIS CONSENTÂNEAS**

Existem um conjunto de práticas adotadas por várias ARH, que se julga serem muito adequadas, que foram descritas ao longo deste estudo, sendo exemplos, a matriz de fiscalização da ARH Algarve, o conteúdo dos TURH em matéria de proteção, exploração e manutenção da captação da ARH Alentejo, o plano de fiscalização da ARH Tejo, a proteção conferida ao aquífero do Cretácico de Aveiro pela ARH Centro e as condições de tributação da TRH expressas nos TURH da ARH Norte. Na IGAOT, destaca-se a matriz de risco utilizada na seleção dos alvos a inspecionar, no âmbito da PCIP e das ETAR.



## SÍNTESE

Na figura 2-C apresenta-se o esquema representado na figura 1-C, à qual se adicionaram as disposições legais que se inserem nas categorias em estudo, apesar de a Lei da Água não fazer essa previsão ou fazê-la mas de forma difusa: com o regime legal PCIP (LA e RAA); e com o licenciamento das atividades principais por UA (incluindo-se atividades não industriais, que extravasam o âmbito do estudo). Acrescenta-se, ainda, o licenciamento das fases de pesquisa e execução das captações de água subterrânea, o pagamento da TRH e a fiscalização em parceria com a Direção de Serviços de Fiscalização das CCDR.

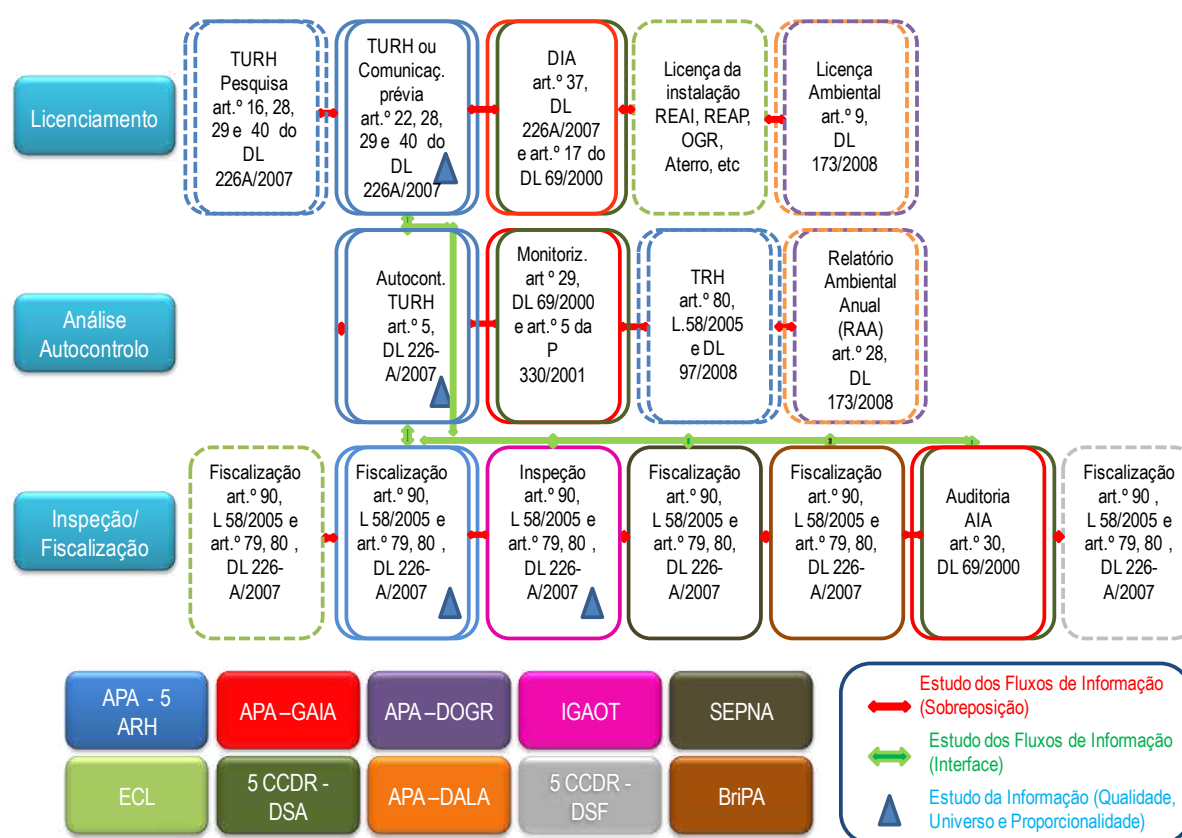


Figura 2-C: Esquemática da Lei da Água (conforme Figura 1-C) e associação com as suas disposições sobre o licenciamento das fases de pesquisa/execução de captações e pagamento da TRH e com o DL n.º 173/2008 (PCIP) e diplomas do licenciamento das atividades principais dos UA, em função dos requisitos da legislação aplicáveis às categorias (Licenciamento, Análise de Autocontrolo e Fiscalização/Inspeção) e subcategorias (Fluxos de Informação e Informação) Agência Portuguesa do Ambiente (APA): Departamento de Alterações Climáticas e Gestão do Ar e Ruído da APA (APA-DACAR); Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental da APA (APA- DALA); Departamento de Operações de Gestão de Resíduos da APA (APA-DOGR); Gabinete de Avaliação de Impacte Ambiental (GAIA); Administração da região Hidrográfica (ARH), do Algarve, Alentejo, Tejo, Centro e Norte (5 ARH); Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo; (LVT), Centro e Norte (5 CCDR); Direção de Serviços de Ambiente das 5 CCDR (5 CCDR-DSA); Direção de Serviços de Fiscalização das 5 CCDR (5 CCDR-DSF); Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT); Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana (SEPNA); Brigada de Proteção do Ambiente da Polícia de Segurança Pública (BriPA).  
Fonte: Elaboração própria

Nos quadros 13-C, 14-C e 15-C, referentes, respetivamente, ao licenciamento, à análise de autocontrolo e ao licenciamento, resumem-se os principais resultados.



Quadro 13-C: Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Participação das ARH e da APA (PCIP) nas Comissões de AIA; Plataforma de licenciamento REAI.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Dispersão de condições em matéria de ar em decisões administrativa; Utilização apenas pontual de fóruns de discussão e troca de informação entre as entidades da AP; Várias entidades da AP com competências centrais no licenciamento que não partilham de uma estratégia de regulação que oriente e una o seu trabalho.</p> <p><u>Recomendações:</u> Utilização sistemática de mecanismos que permitam uma efetiva troca de informação bilateral e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos que suportem a tomada de decisão administrativa de licenciamento e onde se incluam todas as entidades com atribuições na proteção dos recursos hídricos; Integração do procedimento de licenciamento, TURH, e das condições impostas no âmbito do licenciamento das atividades principais dos UA, Lei da Água (incluindo REF), AIA, PCIP, COV, PRTR, RESÍDUOS (Co(Inc), OGR, Aterros, etc.), e pelas 5 ARH, 5 CCDR, APA e ECL, na proteção de recursos hídricos, numa única decisão administrativa (ou várias decisões, desde que integradas num único documento); Participação das ARH no procedimento de licenciamento da atividade principal dos UA em qualquer projeto que inclua a captação de águas ou a produção de águas residuais, mesmo que a sua rejeição ocorra em coletor ou em que se preveja a sua recirculação em sistema fechado ou tratamento como resíduo líquido.</p>
Interface	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> As competências centrais das ARH em matéria de licenciamento e análise de autocontrolo; Reuniões de preparação do SNITURH.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Entidades da AP que não partilham de uma visão de regulação que oriente e una o seu trabalho e quase ausência de troca de informação; SNITURH; Regularização.</p> <p><u>Recomendações:</u> Rede de colaboração, impulsionada e acompanhada pelo Governo, que torne as entidades com atribuições na matéria – incluindo as 5 ARH, 5 CCDR-DSA, 5 CCDR, APA, IGAOT, SEPNA, BriPA e ECL e ECL-F, mais próximas e coordenadas, dinâmica, que envolva a estratégia (incluindo o planeamento e a avaliação da implementação), a transmissão e discussão de conhecimento e informação, a formação contínua e a elaboração de guias técnicos e jurídicos de apoio e normas de atuação na implementação dos diplomas, amplamente divulgados a todos os interessados; Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão, incluindo sistemas de informação, por parte das entidades da AP.</p>
Qualidade	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Licenciamento da atividade de pesquisa e execução; Guias de apoio ao licenciamento SNITURH; Boas práticas das ARH patentes nos TURH.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Conflitos latentes, não sanados; Falta de validação da potência dos meios de extração; Ausência de contadores TURH; Falta de critérios de alteração do TURH.</p> <p><u>Recomendações:</u> Alterações legislativas ou orientações e procedimentos claros, vinculativos e visíveis, que suportem e justifiquem os critérios que estão na base da tomada de decisão repercutida nas decisões administrativas do licenciamento, e suas alterações, e que garantam a veracidade da informação prestada pelos UA, partindo do trabalho já desenvolvido no SNITURH e das práticas mais consentâneas aplicadas pelas ARH nos seus TURH, nomeadamente em matéria de: licenciamento da pesquisa; alterações e emissão de nova decisão administrativa; a seleção dos locais e as condições a respeitar na construção dos piezómetros ou pontos de captação de água subterrânea que serão monitorizados em termos de qualidade e quantidade da água extraída, seleção de parâmetros, frequência e métodos de medição, recolha de amostra e ensaio e apresentação e tratamento dos resultados obtidos e ações preventivas e corretivas quando se verificarem inconformidades; potência dos meios de extração; distância entre captações; impactes significativos e cumulativos – somatório da potência dos meios de extração numa mesma massa de água; imposição de valores limite de extração de água subterrânea e respetivo controlo do seu cumprimento; instalação e identificação de contadores e sua operação, obtenção de dados (acumulados), manutenção e calibração; condições de proteção, manutenção e exploração que evitam o risco de contaminação da captação; pagamento da TRH quando não existem dados de autocontrolo; condições de incumprimento (legal) das condições do TURH e aplicação das respetivas ações corretivas; Alterações legislativas que garantam o licenciamento prévio da atividade de pesquisa pelos UA e a qualificação das entidades que a realizam, bem como da execução das captações e da instalação e montagem dos meios de extração.</p>
Universo	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Sistemas de informação atuais das ARH e SILAmb; Regularização.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Pesquisa captações “novas”; SNITURH e sistemas de informação das ARH; Falta de recursos humanos; instrução de licenciamento; Despacho 14872/2009.</p> <p><u>Recomendações:</u> Revogação do Despacho 14872/2009; Alteração legislativa que crie obrigação de registo/licenciamento de maior número de utilizadores de captações de água, “existentes” e “novas”, que clarifique a obrigação de licenciamento da atividade de pesquisa e execução de captações de água subterrânea; Desenvolvimento de tecnologias de informação das CCDR e da APA, em conjunto, que cruzem dados e emitam alertas.</p>

Notas:▲ Implementação neste indicador compósito é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76);▼ Implementação neste indicador compósito não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76); Fonte: Elaboração própria.

Quadro 13-C (continuação): Resumo dos principais resultados obtidos para o licenciamento

Indicador	Principais resultados e recomendações
Proporcionalidade ▼	<p><b>Facilitadores:</b> PGBH, SNIRH e redes de monitorização de recursos hídricos e levantamento inicial dos utilizadores de recursos hídricos com maiores impactes.</p> <p><b>Obstáculos:</b> Pouco conhecimento da influência, características e desempenho das fontes antropogénicas que causem impactes significativos (potenciais ou reais). Desconhecimento do estado qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos e da quantidade e qualidade da água extraída e influência dos utilizadores de recursos hídricos que causem impactes significativos; Conhecimento apenas parcial das características dos diferentes sectores que utilizam os recursos hídricos: na relação entre a capacidade produtiva, os processos utilizados – incluindo as medidas de eficiência no uso da água, a potência dos meios de extração e os volumes máximos autorizados; Desconhecimento integral do desempenho ambiental dos UA; Diferenciação entre “captações “novas” e “existentes”; Inexistência de regulamentos, que definam as captações com impacto significativo nos recursos hídricos.</p> <p><b>Recomendações:</b> Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão por parte das entidades da AP, 5 ARH, INAG, APA, 5 CCDR, IGAOT, recorrendo ao uso de sistemas de informação, com dados validados e “decifrados”, que permitam relacionar, de forma direta ou indireta, o estado dos recursos hídricos com o impacte provocado pelas atividades antropogénicas, de um modo operacional, que apoie em simultâneo o licenciamento e a fiscalização/inspeção; Coordenação da ação das entidades da AP, designadamente das 5 ARH, 5 CCDR, APA, IGAOT, ECL através do estudo e elaboração de guias técnicos e consequente definição de critérios, divulgados a todos os interessados, que justifiquem a imposição de diferentes níveis de condições no licenciamento, considerando o estado dos recursos hídricos, a capacidade produtiva e os processos utilizados pelos UA, incluindo medidas de eficiência, as melhores técnicas disponíveis, o seu custo-benefício (e relação com os VEA) e o estado de arte no sector, considerando também a matéria tributável da TRH, quando aplicável; Dinâmica de reavaliação da localização e número das estações de medição do estado dos recursos hídricos. Publicação de regulamentos, que vinculem os UA e que sejam publicitados, que definam as captações com impacto significativo nos recursos hídricos; Alteração legislativa que crie a obrigação de registo/licenciamento de maior número de utilizadores de captações de água, que reconhecidamente distinga as captações com impactes nos recursos hídricos (questionando-se o limite dos 5 cv da potência dos meios de extração), não diferenciando as captações “novas” e “existentes”.</p>

Notas:▲ Implementação neste indicador composto é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76);▼ Implementação neste indicador composto não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76); Fonte: Elaboração própria.

Quadro 14-C: Resumo dos principais resultados obtidos para a análise de autocontrolo

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Existência do módulo REF.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Dispersão de condições de autocontrolo e seu reporte em matéria de ar em decisões administrativa; Utilização apenas pontual de fóruns de discussão e troca de informação entre as entidades da AP; Várias entidades da AP com competências centrais na análise de autocontrolo que não partilham de uma estratégia de regulação que oriente e una o seu trabalho.</p> <p><u>Recomendações:</u> Utilização sistemática de mecanismos que permitam uma efetiva troca de informação bilateral e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos e onde se incluam todas as entidades com atribuições na proteção dos recursos hídricos; Integração do procedimento de reporte de autocontrolo pelos UA e sua análise pela AP através das condições impostas no âmbito do licenciamento das atividades principais do UA, Lei da Água (incluindo REF), AIA, PCIP, COV, PRTR, RESÍDUOS (Co(Inc), OGR, Aterros, etc.) e de acidentes de poluição, situações potenciais de emergência (PCIP e Responsabilidade Ambiental), pelas entidades competentes 5 CCDD, 5 ARH, INAG, APA e IGAOT, sobre a proteção de recursos hídricos; Reporte do autocontrolo, uniformizado, a uma única entidade; Definição de estratégia que simplifique e direcione o reporte e tratamento de reclamações e denúncias de terceiros.</p>
Interface	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> INAG cedeu acesso à plataforma informática da TRH a IGAOT.</p> <p><u>Obstáculos:</u> IGAOT não atua no âmbito do REF; Notificações da IGAOT.</p> <p><u>Recomendações:</u> Rede de colaboração, impulsionada e acompanhada pelo Governo, que torne as entidades com atribuições na matéria – incluindo as 5 ARH, 5 CCDD, APA, IGAOT, SEPNA, BriPA e ECL e ECL-F, mais próximas e coordenadas, dinâmica, que envolva a estratégia (incluindo o planeamento e a avaliação da implementação), a transmissão e discussão de conhecimento e informação, a formação contínua e a elaboração de guias técnicos e jurídicos de apoio e normas de atuação na implementação dos diplomas, amplamente divulgados a todos os interessados; Cessação de notificações da IGAOT.</p>
Qualidade	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Não aplicável.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Ausência de documentos orientadores; Conflitos latentes, não sanados.</p> <p><u>Recomendações:</u> Criar procedimentos, amplamente divulgados a todos os interessados, que orientem e definam a análise de autocontrolo e o tratamento dos correspondentes incumprimentos (legais), privilegiando, numa primeira ocorrência, as ações corretivas e preventivas e, apenas numa segunda ocorrência, as devidas medidas sancionatórias; Recolha sistemática de informação, e análise, de questões de praticabilidade e aplicabilidade e força jurídica de regras e dos resultados pouco eficazes da análise de autocontrolo.</p>
Universo	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Sistema de informação das ARH, apesar de não estarem, ainda, preparados para a funcionalidade de reporte e análise de autocontrolo.</p> <p><u>Obstáculos:</u> Ausência do SNITURH e de desenvolvimento posterior dos sistemas de informação das ARH em conjunto; Regularização; Falta de recursos humanos; Perceção da facilidade de falsear ou omitir informações sobre a potência dos meios de extração de água dos recursos hídricos ou sobre o volume de água extraído ou ainda sobre a própria definição do impacto significativo nos recursos hídricos; A realização da análise de controlo não está expressa na legislação; Sistemas informáticos atuais das ARH não permitiam ainda, à data das sessões de trabalho, que o autocontrolo fosse reportado online, nem estavam dotados de sistemas de análise de autocontrolo automatizados que apoiassem esse processo.</p> <p><u>Recomendações:</u> Clarificar e divulgar, se necessário nos instrumentos legislativos, a obrigatoriedade de a AP realizar a análise do autocontrolo dos UA, com prazos definidos para a emissão de decisão administrativa; Formato de reporte do autocontrolo, associado às condições impostas no licenciamento; Implementação de tecnologias de informação associadas ao licenciamento, que apoiem o reporte do autocontrolo do UA e sua análise pela AP, com funcionalidades de análise automática e emissão de alertas.</p>

Notas:▲ Implementação neste indicador compósito é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76);▼ Implementação neste indicador compósito não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76);

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 15- C: Resumo dos principais resultados obtidos para a fiscalização/inspeção

Indicador	Principais resultados e recomendações
Sobreposição	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> As ARH efetuam a instrução dos PCO do SEPNA e remetem a esta entidade as decisões administrativas por si emitidas (mas não as dos tribunais).  <u>Obstáculos:</u> Descoordenação das 5 ARH, 5 CCDR, IGAOT, SEPNA, BriPA e APA sobre o planeamento e resultado das respetivas ações de fiscalização/inspeção e auditorias e no tratamento e resposta a reclamações, incluindo incidentes de poluição (PCIP, Responsabilidade Ambiental); Várias entidades da AP com competências centrais na fiscalização/inspeção que não partilham de uma estratégia de regulação que oriente e una o seu trabalho; Realização de reuniões pontuais e que não envolvem todas as entidades competentes da AP e das quais resultam documentos que não são publicitados a todos os interessados e que, muitas vezes, não vinculam juridicamente os UA às suas disposições.  <u>Recomendações:</u> Definição de estratégia que oriente o planeamento das inspeções/fiscalizações, tratamento de reclamações e denúncias e de situações potenciais de emergência/episódios de poluição e danos ambientais; Utilização sistemática de fóruns de discussão e/ou outros mecanismos que permitam uma efetiva troca de informação bilateral e que assegurem a coerência e harmonização de documentos escritos, vinculativos, amplamente divulgados, que suportem a tomada de decisão administrativa; Estudo e implementação de divisão de atribuições da inspeção/fiscalização e na instrução de PCO.</p>
Interface	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> GestIGAOT; Envio dos relatórios da IGAOT para as CCDR e APA (com falhas) mas nem sempre em tempo útil.  <u>Obstáculos:</u> Entidades da AP que não partilham de uma visão de regulação que oriente e una o seu trabalho e quase ausência de troca de informação.  <u>Recomendações:</u> Rede de colaboração, impulsionada e acompanhada pelo Governo, que torne as entidades com atribuições na matéria – incluindo as 5 ARH, 5 CCDR, APA, IGAOT, SEPNA, BriPA e ECL e ECL-F, mais próximas e coordenadas, dinâmica que envolva a estratégia (incluindo o planeamento e a avaliação da implementação), a transmissão e discussão de conhecimento e informação, a formação contínua e a elaboração de guias técnicos e jurídicos de apoio e normas de atuação na implementação dos diplomas, amplamente divulgados a todos os interessados.</p>
Qualidade	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> GestIGAOT, relatórios de inspeção da IGAOT; Guias de apoio à fiscalização do SNITURH; Ações de formação ao SEPNA.  <u>Obstáculos:</u> Relatórios de fiscalização e inspeção nem sempre apresentam dados relevantes que permitam aferir, ou não, o cumprimento legal, e são, frequentemente, omissos em matéria de juízo da conformidade (legal); Autos de notícia apresentam lacunas na descrição completa dos factos que determinam a infração, na prova que o comportamento omitido é devido (que a água está a ser captada e qual a finalidade, potência dos meios de extração, data da pesquisa e execução do furo e início de utilização), nas circunstâncias relevantes para a imputação subjetiva da contraordenação (volume de água captado, pagamento de TRH) e nos documentos probatórios.  <u>Recomendações:</u> Estudo das decisões administrativas, da Administração Pública e Tribunais, tomadas na sequência da instrução de um processo de contraordenação resultante de ação da ARH, SEPNA ou IGAOT, na perspetiva dos factos que estão na origem do arquivamento (sem ser por pagamento da coima), na absolvição, na nulidade ou no arquivamento por prescrição; Orientação e definição de procedimentos a observar na realização de ações de fiscalização e inspeção, no reporte dessa ações e na construção e sustentação de todas as peças dos processos de contraordenação (partindo dos relatórios IGAOT e SNITURH), incluindo a seleção da infração a imputar; Implementar a prática de relato das condições de decisões administrativas de licenciamento que não permitem a verificação prática das condições impostas, na sequência de ações de inspeção (enforceability).</p>
Universo	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Informação existente no Ministério do Ambiente e no seu exterior.  <u>Obstáculos:</u> Não existe cruzamento de informação entre as entidades do Ministério do Ambiente e entre estas e entidades de outros Ministérios, com o objetivo de identificar todos os UA.  <u>Recomendações:</u> Remessa dos resultados das ações de fiscalização e inspeção a todos os UA, independentemente de se ter verificado, ou não, infrações; Cruzamento de informação entre as entidades do Ministério do Ambiente e entre estas e entidades de outros Ministérios, com o objetivo de identificar todos os UA; Colaboração e coordenação estreita e dinâmica entre as ECL-F e as 5 ARH, 5 CCDR e a IGAOT, aproveitando eventuais sinergias.</p>
Proporcionalidade	<p>▼ <u>Facilitadores:</u> Redes monitorização e PGBH, SNIRH, INSAAR, sistemas informação ARH e APA; Análise de risco IGAOT para instalações PCIP e ETAR.  <u>Obstáculos:</u> Pouco conhecimento da influência, características e desempenho das fontes antropogénicas que causem impactes significativos (potenciais ou reais).  <u>Recomendações:</u> Gestão e utilização concertada dos instrumentos de planeamento e apoio à tomada de decisão por parte das entidades da AP, designadamente o PGBH, SNIRH, INSAAR, sistemas de informação das 5 ARH, 5 CCDR, APA e IGAOT, com produção de dados validados e “decifrados”, que permitam relacionar o estado dos recursos hídricos com o impacto provocado pelas atividades antropogénicas, de um modo operacional, que apoie em simultâneo o licenciamento e a fiscalização/inspeção; Coordenação da ação das 5 ARH, 5 CCDR, IGAOT, APA, SEPNA e BriPA, através do estudo e definição de critérios, divulgados a todos os interessados, com intervenção sobre os UA em função de critérios pré-definidos através de diferentes níveis de controlo na inspeção/ fiscalização, por exemplo, mais exigentes ou prioritários sobre os UA que tenham impactes significativos sobre os recursos hídricos ou um mau desempenho ambiental, na aplicação de medidas preventivas, corretivas e punitivas quando existe o incumprimento dos VLE ou de outras condições da decisão administrativa de licenciamento ou da legislação; Realização de inspeções/fiscalizações que abarquem todos os descritores ambientais relevantes.</p>

Notas: ▼ Implementação neste indicador composto é bem-sucedida (pontuação igual ou superior a 0,76); ▼ Implementação neste indicador composto não é bem-sucedida (pontuação inferior a 0,76); Fonte: Elaboração própria.

## Parte V – Conclusões e recomendações

### 1. PERCURSO DA INVESTIGAÇÃO

Nesta investigação, que no seu âmago configura uma avaliação da implementação de políticas públicas, quer-se descodificar a “caixa preta” da implementação de políticas de ambiente onde ocorrem os processos da Administração Pública (AP) que transformam recursos em produtos, que conduzem a resultados (desejados e indesejados). Para o conseguir, desenvolveu-se uma ferramenta, os indicadores compósitos, um referencial de variáveis quantificáveis e reprodutíveis, suscetíveis de observação empírica.

A abordagem foi sistémica, não circunscrita a uma disciplina teórica mas sim multidisciplinar. Tal como a realidade a estudar. As ciências do ambiente aliaram-se às ciências da Administração Pública, ao direito administrativo e do ambiente, à ciência política, à teoria organizacional e às finanças públicas.

O âmbito da investigação, condensado no quadro abaixo, entrosou diplomas legais e atos administrativos com processos de implementação e seus intervenientes, num contexto que não é neutro nos valores e conceitos do interesse público.

#### Quadro: Âmbito da investigação

1. Os processos de implementação por regulação de comando e controlo, nas etapas de i) licenciamento, ii) análise de autocontrolo e iii) fiscalização/inspeção. Aproximando a regulação a uma política pública, acrescentaram-se três etapas complementares: iv) apoio ao desenvolvimento legislativo e ao processo de tomada de decisão política, v) avaliação e vi) planeamento estratégico.

2. A legislação, os documentos escritos e práticas administrativas, associados às políticas públicas de prevenção e controlo das emissões de poluentes para a atmosfera (estudo A, Decreto-Lei (DL) n.º 78/2004); de qualidade da água para consumo humano na vertente das entidades gestoras de sistemas públicos (estudo B, DL n.º 306/2007) e de captação de águas subterrâneas para fins industriais (estudo C, Lei (L) n.º 58/2005); incluindo a conexão/relação com regimes jurídicos como a prevenção e controlo integrado de poluição (PCIP), a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), o licenciamento das atividades principais dos regulados (REAP/NREAP, REAI/SIR, LZero, etc.), da limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades (COV), as operações de gestão de resíduos (RESÍDUOS), o registo de emissões de transferência de poluentes (PRTR), a taxa de recursos Hídricos (TRH), entre outros.

3. Os intervenientes: as entidades da AP com atribuições na implementação dos diplomas referidos em 2. O trabalho de campo decorreu, com o conhecimento do Gabinete das Ministras dos, à data, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAOT) e, posteriormente, Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), na Agência Portuguesa do Ambiente, APA (DL n.º 78/2004, PCIP, AIA) na Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território, IGAOT (DL n.º 78/2004, L n.º 58/2005, PCIP, AIA), nas cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, CCDR do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (DL n.º 78/2004, AIA), nas cinco Administrações de Região Hidrográfica ARH do Norte, Centro, Alentejo, Tejo, Alentejo e Algarve (L n.º 58/2005), no Instituto da Água, INAG e na Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, ERSAR (DL n.º 306/2007).

## Quadro (continuação): Âmbito da investigação

4. A combinação dos valores-chave e conceitos do interesse público, ordenados por ordem de relevância: justiça (igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, boa-fé, legalidade, segurança jurídica), o direito ao ambiente e o dever de o defender (eficácia), a eficiência (nas vertentes da utilização eficiente de recursos e da eliminação de encargos desnecessários para a AP e para os regulados) e governança (nas vertentes da colaboração e prestação de contas, entre as entidades da AP). A sua operacionalização resultou na tradução em dimensões da ação da AP: a coordenação e troca sistemática de informação (sobreposição e interface), a redução da incerteza na verificação do cumprimento das obrigações legais (qualidade), a identificação de todos os regulados e numa atuação que garanta o cumprimento das obrigações (universo) e a graduação de níveis de prevenção, minimização e controlo das suas atividades (proporcionalidade).

Fonte: Elaboração própria

Este estudo, de implementação de políticas públicas por regulação de comando e controlo, assumiu e concluiu pela centralidade da Constituição, dos atos legislativos e normativos e das práticas administrativas como guiões da ação das entidades da Administração Pública.

As condições necessárias para uma implementação bem-sucedida são:

- A produção de produtos (por exemplo, as decisões administrativas de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção) alinhados com os resultados esperados, designadamente a proteção do ambiente e da saúde pública, num contexto de atuação da Administração Pública aderente a valores constitucionais, na prossecução do interesse público; e
- A utilização eficiente de recursos (por exemplo, os recursos humanos e materiais das entidades da Administração Pública, e dos regulados).

## 2. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os resultados finais evidenciaram que a implementação do diploma da qualidade da água para consumo humano, na vertente das entidades gestoras de sistemas públicos, é bem-sucedida. No entanto, a regulação da qualidade da água para consumo humano não incorpora a proteção dos recursos hídricos, existindo margens para a sua conexão em complementaridade, em benefício do princípio da prevenção. A implementação dos diplomas referentes, respetivamente, à prevenção e controlo da emissão de poluentes para a atmosfera e à captação de águas subterrâneas, não é bem-sucedida.

A investigação não culminou num diagnóstico. Nos três estudos de caso identificaram-se, individualmente, os fatores que se constituem como obstáculos e facilitadores de uma implementação bem-sucedida e sobre os quais é possível intervir, promovendo a correção de desvios entre os objetivos idealizados pelos diplomas legais e os resultados finais, e a conseqüente melhoria desse

processo, sintetizados no final das Partes II, III e IV. Mas a sua análise conjunta faz sobressair um padrão, um grupo de tópicos que ultrapassam cada caso, causas sistémicas que sugerem recomendações generalizáveis nos seguintes temas:

- Entidades reguladoras com estratégias individuais e conjuntas claras, visíveis, dinâmicas e operacionalizáveis;
- Uma tomada de decisão para a implementação;
- A efetividade da implementação:
  - As linhas orientadoras, os procedimentos e as práticas administrativas;
  - O licenciamento como concretizador da sustentabilidade e do princípio da solidariedade entre gerações;
  - A importância da qualidade do licenciamento;
  - A análise do autocontrolo como triagem;
  - O uso de dados validados e “decifrados” do ambiente e do desempenho ambiental;
  - A conjugação da inspeção e da fiscalização;
  - Uma política pública de regulação.

Antes de o fazer, é pertinente deixar uma nota prévia sobre a relação entre os níveis nacional e europeu. A evidente e desejável abordagem mais consistente e harmonizada sobre o ciclo das políticas públicas no cerne da União Europeia não invalida o trabalho dos Estados-membros. Apesar de diversos obstáculos resultarem da tomada de decisão no nível europeu, presumivelmente evitáveis na origem, nada impede uma intervenção proativa na correção de disfunções ao nível nacional. Acresce que a responsabilidade pela implementação de políticas públicas impende aos Estados-membros, os quais serão os principais prejudicados caso se verifique um défice que não beneficie o ambiente e a saúde pública. Mais conhecimento, desenvolvimento de instrumentos, aprendizagem e sua incorporação na ação (na formulação, na tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas) ao nível nacional contribuirão, por certo, para a melhoria dos atos normativos nacionais, mas também da própria participação do Governo, da Administração Pública e dos regulados nesse processo ao nível transnacional.

## **ENTIDADES REGULADORAS COM ESTRATÉGIAS INDIVIDUAIS E CONJUNTAS CLARAS, VISÍVEIS, DINÂMICAS E OPERACIONALIZÁVEIS**

A presença ou ausência de estratégias individuais e conjuntas claras, visíveis, dinâmicas e operacionalizáveis constituiu, respetivamente, o principal facilitador ou obstáculo na implementação bem-sucedida de políticas públicas. O termo operacional significa que são concretos e inequívocos, passíveis de aplicação prática e que abrangem o âmbito pretendido.

No caso B, existe uma entidade da Administração Pública com competências centrais sobre as cerca de quatrocentas e trinta entidades gestoras de sistemas públicos. Este organismo adotou uma estratégia regulatória que passa por três planos de intervenção: regulação estrutural, regulação comportamental e atividades regulatórias complementares. O diploma ao qual recorre, o Decreto-Lei n.º 306/2007, incorporou os fins da regulação, mas também os meios, bem como todos os intervenientes e procedimentos. Os documentos de apoio produzidos por esta entidade, incluindo os seus procedimentos regulatórios, estão disponíveis ao público no seu sítio oficial da internet, promovendo-se a sua ampla divulgação junto de todos os interessados.

No seu conjunto, estes fatores terão sido decisivos para os bons resultados.

Nos casos A e C, respetivamente, sobre o Decreto-Lei n.º 78/2004 e a Lei n.º 58/2005, tornam-se necessários mecanismos que unam a ação das diversas entidades competentes da Administração Pública (AP), que regulam em simultâneo milhares de utilizadores do ambiente, e entre estas e o Governo, como o seu órgão superior, assegurando uma visão global e coerente do quadro legislativo, com orientações que a operacionalizem, na tomada de decisão e na prática administrativa.

Em particular, foram decisivos para as baixas pontuações os seguintes fatores:

- A ausência de uma linha orientadora que faça coincidir o trabalho das entidades da AP. Os contactos entre si são pontuais, não envolvem todas as entidades e deles resultam documentos ou leituras que não são validados e divulgados a todos os interessados. A troca biunívoca de informação, incluindo de decisões administrativas, é escassa.

- A omissão descrita no item anterior não teria consequências maiores se os requisitos legais dividissem atribuições e fossem de entendimento inequívoco, quer para as entidades da Administração Pública, quer para os regulados. Porém, a realidade contraria esta hipótese. O complexo, mas também complicado, acervo legislativo em matéria de proteção de ambiente, parcialmente herdado das diretivas comunitárias, replica-se na ação administrativa. Denotaram-se interpretações distintas e desconexão de requisitos legislativos, relatadas nos estudos de caso, em matéria da proteção do ar (e sua regulamentação e diplomas como COV e Co(Inc)) e da captação de água subterrânea (e sua



regulamentação, como a TRH), mas também dos restantes regimes, RESÍDUOS, AIA, PCIP e PRTR. Estes diplomas impõem obrigações repetidas sobre o mesmo item ambiental aos regulados e incumbem ações desnecessárias à Administração Pública.

No Ministério do Ambiente multiplicam-se as decisões administrativas de licenciamento, de análise de autocontrolo e de fiscalização/inspeção, que tolhem a ação diária das entidades da Administração Pública e ampliam as cadeias de pedidos de informação internos, caso a caso. Sem receberem respostas sobre o histórico dos processos dos regulados em tempo útil ou sem sequer os solicitar, as entidades tomam decisões administrativas por vezes repetidas ou incongruentes entre si.

Neste contexto, a atuação em simultâneo, nas mesmas áreas geográficas, de um elevado número de entidades da Administração Pública com atribuições sobrepostas ou em interface, favorece efeitos indesejados. As atuações podem tornar-se redundantes ou discrepantes (interface e sobreposição), e sem a certeza de estarem direcionadas prioritariamente e com eficácia, sobre os regulados que se encontram em incumprimento ou que apresentem impactes significativos (potenciais ou reais), no ar ou nos recursos hídricos, por emissão de poluentes ou por consumo de recursos (qualidade, universo e proporcionalidade).

As entidades despendem recursos em ações que, não obstante, poderão ser percecionadas pelos cidadãos como ineficientes e ineficazes ou mesmo ilegítimas. Observa-se o despoletar de conflitos latentes que não são prontamente sanados, por via de alterações legislativas ou de diretrizes claras e vinculativas que ofereçam segurança jurídica. O significado de “cumprimento da legislação” assume um elevado grau de incerteza. Os custos da fração do trabalho e dos esforços desenvolvidos pela Administração Pública e pelos regulados, que seriam desnecessários, e dos seus efeitos colaterais, não desejados, na sociedade, não estão contabilizados.

Apesar de as reestruturações organizativas das entidades da Administração Pública não terem sido estudadas, a instabilidade no Ministério do Ambiente<sup>478</sup> desde a sua criação, coincidente com as alterações nos Governos Constitucionais, merece reflexão. Julga-se que os recursos e a atenção têm sido essencialmente direcionados para a (re)formulação e tomada de decisão no ciclo das políticas públicas, que atingiu clareza nos seus diagnósticos, planos e avaliações prévias e na estratégia e objetivos delineados. Contudo, neste percurso, esta afetação dos recursos contribui para a subvalorização da implementação e da sua avaliação.

---

<sup>478</sup> Designado com este nome ao longo do trabalho, apesar das suas diferentes denominações: no XVII Governo Constitucional entre 2005 e 2009, como Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional; entre 2009 e 2011, no XVIII Governo Constitucional, como Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território; no XIX Governo Constitucional, em 2011, como Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e, desde julho de 2013, como Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Existe, em Portugal, uma perceção do défice de cumprimento da legislação (também ambiental), mas paradoxalmente são escassos os instrumentos que permitiriam avaliar a implementação das políticas públicas (de ambiente) e que fundamentariam essas análises (OCDE, 2013; Cardim, 2007). De facto, neste estudo de implementação de políticas de ambiente aferiu-se que apenas se recorre a esses indicadores no âmbito da regulação da água para consumo humano. Essa carência, que se pode designar de défice de avaliação da implementação, traduz-se num desconhecimento global e concreto dos objetivos, ações e ponto de situação das políticas públicas, que parece prejudicar a formação de opinião e contribuir para a diminuição da confiança e do reconhecimento do trabalho do Governo e, conseqüentemente, da Administração Pública (Pinto *et al.*, 2012:39; Banco Mundial, 2010, 2011)<sup>479</sup>.

Os indicadores específicos aplicados pelas entidades da Administração Pública sobre o seu desempenho cingem-se aos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR). Porém, os seus objetivos operacionais representam apenas uma parcela da atividade destas entidades, não sendo perceptível a relação entre o alcance das suas metas, como o número de licenças ou o número de inspeções/fiscalizações, e o aumento do cumprimento da legislação. Configuram-se como indicadores de produtos e não incorporam resultados, pelo que vários autores alertam para a sua desadequação, que pode suscitar efeitos perversos ao não permitirem aferir em que medida o esforço despendido contribuiu para a melhoria da proteção do ambiente (Pollitt and Bouckaert, 2004; Bruijn, 2007; Talbot, 2010; Walker, Boyne e Brewer, 2010; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Neste sentido, o próprio QUAR poderá ser um obstáculo, se direcionar as entidades da Administração Pública e os seus colaboradores para trajetórias potencialmente desviantes do seu alvo.

O entendimento dos elementos, dos atores e dos valores e do contexto das várias fases do ciclo das políticas públicas demonstra a existência de sistemas autónomos mas com junções comuns. Estes sistemas serão fortalecidos se funcionarem como um todo ou enfraquecidos se subdivididos em partes que, não obstante, conseguem sobreviver isoladas. A sua energia provirá da aprendizagem e dos valores que regem as atividades do dia-a-dia e que congregam as partes na prossecução do interesse público.

---

<sup>479</sup> Conforme o Relatório I sobre “A qualidade da democracia em Portugal: a perspectiva dos cidadãos” baseado em entrevistas realizadas em julho de 2011: “a maioria dos portugueses avaliam negativamente a capacidade do governo de aplicar as decisões na prática, a continuidade da legislatura e as prioridades políticas.” (ICS, 2012: 39).

Disponível em [http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt](http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt), [consultado em 05.2013].

O projeto do Banco Mundial sobre Governança, nos seus indicadores da eficácia governamental, resume informações de 30 fontes, de dados sobre visões e experiências dos cidadãos, empresários e especialistas dos sectores público, privado e organizações não-governamentais, e capta a perceção da qualidade do serviço público, o seu grau de independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo, numa escala de 0 a 100 (100=máximo). O resultado de Portugal diminuiu entre 2010 e 2011 e cifra-se um pouco abaixo da média da União Europeia, de cerca de 82, disponível em <http://info.worldbank.org/governance/wgi>, [consultado em 03.2012].

## UMA TOMADA DE DECISÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A imprevisão, pela Assembleia da República, pelo Governo e pela Administração Pública, na construção das fundações do ciclo das políticas públicas, e em particular dos atos normativos (tomada de decisão), resulta em anomalias, ampliadas na implementação. Em primeira linha, será a Administração Pública a lesada, na sua credibilidade e legitimidade. Em segunda linha, serão todos os cidadãos porque o défice de implementação desmotiva o cumprimento voluntário da legislação pelos regulados e suporta-se na necessidade crescente de afetar recursos e conferir centralidade ao uso da autoridade coerciva, uma conjuntura desfavorável numa sociedade democrática.

São pontos de partida cruciais um contexto profícuo a capacitar a tomada de decisão com a colaboração daqueles que serão parte na implementação, em particular a Administração Pública e os regulados, que respeite e incorpore os seus contributos através da sua análise detalhada e da inscrição dos argumentos que ditaram a sua (não) integração nos resultados finais, aceite por todas as partes, bem como a previsibilidade dos calendários normativos, do conhecimento e alcance das suas disposições e a estabilidade das políticas.

A segurança jurídica, ou a falta dela, é um tópico vincado nos resultados, patente na vaguidade e indeterminabilidade normativa, que vários estudiosos do direito administrativo confirmam. Todavia, para além do indispensável trabalho de concretização da Administração Pública, julga-se que muitos dos obstáculos devem ser derrubados a montante, na fase de elaboração e aprovação de atos normativos, imprimindo maior consistência a estes instrumentos de regulação:

- i) Para além das formalidades de legística, através do trabalho de fóruns abertos, a recolha de experiências e de conhecimentos e a reflexão e discussão refletem-se na harmonização do texto e semântica dos atos legislativos e dos correspondentes procedimentos administrativos, recorrendo a mais mecanismos de certeza, segurança e previsibilidade;
- ii) Na simplificação, divisão e conexão de atribuições das entidades da AP e respetivas ações dos regulados.

Uma alteração ou um novo ato legislativo não são peças isoladas do acervo legislativo, pelo que devem ser desenvolvidos de forma a encaixar no todo. Espera-se que a antecipação dos critérios de licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção nas dimensões sobreposição, interface, qualidade, universo e proporcionalidade no licenciamento, análise de autocontrolo e fiscalização/inspeção apoiem a elaboração de peças normativas mais funcionais.

Sobressai, ainda, a necessidade de, nesta etapa, não idealizar um futuro afastado da realidade, protegendo a germinação de um défice de implementação da política pública. Uma boa semente estará na identificação e providência de recursos e ações durante o período em que decorrer a implementação, adequando-os à arquitetura institucional, aos recursos humanos e materiais e à capacitação técnica em cada entidade da Administração Pública. Seguindo esta linha de raciocínio, os regulados são parceiros na implementação, pelo que o conhecimento e a ponderação dos seus custos de implementação e do benefício no seu desempenho ambiental, partindo da sua realidade e determinando o exequível e o necessário face aos objetivos ambientais, são previsões, igualmente, fundamentais.

Os sistemas de informação e, num âmbito mais lato, o governo eletrónico, é reconhecidamente um assunto transversal e central na implementação das políticas públicas. Tecnologias de informação corretamente desenhadas, mantidas e operadas estão preparadas para a interoperabilidade e promovem a desmaterialização e racionalização dos processos e a centralização da informação, o seu cruzamento automático e produção de alertas e a troca biunívoca de informação. Coexistindo em Portugal instituições da Administração Pública que atingiram a excelência no desenvolvimento de sistemas de informação (OCDE, 2012), as dificuldades relatadas nos estudos de caso A e C nesta matéria apelam a uma linha orientadora que agrupe as ações das entidades dos diversos ministérios nesta temática.

Destacam-se, por fim, quatro medidas na tomada de decisão.

Primeira: após a entrada em vigor de atos legislativos enquadramentos não adiar a publicação subsequente de atos normativos e regulamentos administrativos que efetivam e orientam a implementação de diplomas de enquadramento, relegando estas infraestruturas para um segundo plano, relevando-se a necessária publicação dos regulamentos que ditarão o significado dos impactes significativos nos recursos hídricos, para além dos critérios definidos na Lei n.º 58/2005.

Segunda: uma primeira ocorrência de um incumprimento de um valor paramétrico por parte de um regulado não deverá constituir uma infração legal, residindo a matéria de contraordenação na ausência de comunicação imediata dessa ocorrência às entidades da Administração Pública e a aplicação de medidas corretivas (como acontece no Decreto-Lei n.º 306/2007). Esta disposição legal apresenta as virtudes de alertar as entidades competentes, em tempo útil, dos incumprimentos que possam traduzir situações de perigo para a saúde ou ambiente. Permite também direcionar os esforços dos regulados para a análise das causas que os originam e para a sua correção e prevenção de reincidência, ao invés de desviar a sua atenção para um eventual processo de contraordenação instaurado num primeiro incumprimento, como é comum na redação dos diplomas em matéria de proteção de ambiente.

Terceiro: os textos legislativos deverão estipular e criar as condições para um processo de avaliação da implementação aberto e credível, inscrevendo a responsabilidade de cada instituição e o enquadramento necessário para incorporar os seus instrumentos e ações no ciclo de regulação.

Por último: não permitir a legalização de atividades ilegais numa conjuntura que as favoreça, face às atividades já legalizadas. Quando o legislador opta pela cedência de prazos para o licenciamento de atividades “ilegais”, sendo exemplo a regularização no âmbito da Lei n.º 58/2005, presume-se que a razão se centra na difícil conjuntura económica aliada à dificuldade de cumprimento da legislação. No entanto, no conjunto de utilizadores do ambiente destinatários de um ato legislativo alterado, ou revogado por outro que o substitui, existe um grupo que já cumpria a legislação vigente. Não será precisamente esse subconjunto, cujo esforço e atitude de respeito pelo ambiente e pelas regras de um Estado de direito coincidem com os valores a prezar da vida em sociedade, que mais favorecerá a conjuntura económica nacional? Se for esse o caso, a desculpabilização dos incumpridores e a cedência de prazos para que estes se legalizem não irão estimular o crescimento do número de instituições e cidadãos que integram esse subconjunto, temendo-se que ocorra precisamente o contrário.

Apesar de ser compreensível o desenho de prorrogações de prazo para que, no reconhecimento de um largo número de atividade ilegais, se incentive a sua legalização, não se pode ignorar a relevância dos efeitos colaterais que esta medida pode gerar: o sentimento de impunidade por parte dos incumpridores e de perda de legitimidade das políticas públicas e dos seus implementadores (Administração Pública e Governo) por parte dos cumpridores.

## **A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO**

A justiça no seu pilar da igualdade impõe o dever da implementação. A expectativa daqueles que cumprem os atos normativos é que a Administração Pública e o Governo não toleram o comportamento dos que reiteradamente os desrespeitam, sancionando-os e sanando os danos de imediato. A confiança dos regulados e dos cidadãos nas instituições assenta na convicção de que estas são o garante da prossecução do direito ao ambiente e do dever de o defender. A efetividade da implementação credibiliza as instituições públicas ao primar pela justiça (igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, boa-fé, legalidade, segurança jurídica), num contexto de eficiência e governança.

## **A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO**

### **AS LINHAS ORIENTADORAS, OS PROCEDIMENTOS E AS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS**

A Administração Pública (AP) não exerce funções de mero executante de instruções detalhadas, que engrenam em instrumentos de trabalho mecanizados num contexto neutro. As entidades da AP tomam decisões administrativas justificadas em critérios que não constam nos atos normativos, que podem causar benefícios ou encargos sobre atores públicos e não públicos. Nestas circunstâncias, o exercício da autoridade conferida à Administração Pública não será no sentido restrito de cumprir com as suas atribuições, mas de prosseguir o interesse público. A atividade administrativa será válida e legítima se aderir aos princípios democráticos e constitucionais, o que confere ao Governo o dever de supervisionar a sua atuação e, não menos importante, especificar os valores e critérios de decisão que devem guiar estas entidades.

Há uma longa distância que separa dois extremos indesejáveis. De um lado, a rigidez de regras que impede a ponderação e o bom senso e, mesmo, a inovação. Do outro, a decisão caso a caso, num contexto global não conhecido de situações objetivamente iguais ou diferentes, propenso a equívocos, de atos normativos com disposições ambíguas, com ampla discricionariedade e sem vinculações que justifiquem a decisão administrativa. Neste último extremo, a tomada de decisão não está suportada e aqueles sobre quem impende a elaboração de cada licença, a análise de cada autocontrolo ou a fiscalização/inspeção, incorrem, inadvertidamente, nos perigos do livre arbítrio.

Num ponto de equilíbrio, a Administração Pública deve estar dotada de documentos escritos, que vinculam, de forma adequada, e num grau possível e desejável, os princípios condutores da prossecução do interesse público, os seus critérios e as prioridades da atividade de regulação que informam, esclarecem, balizam, fundamentam e orientam a ação administrativa e os respetivos atos, mas também os dos regulados, com vista à defesa do ambiente e da sustentabilidade, aderentes à legalidade e aos princípios constitucionais, com ampla divulgação a todos os interessados. Os documentos de apoio à implementação de políticas públicas, já elaborados pelas entidades da Administração Pública, e as suas práticas mais consentâneas são o ponto de partida.

## A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO

### O LICENCIAMENTO COMO CONCRETIZADOR DA SUSTENTABILIDADE E DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE ENTRE GERAÇÕES

A aprovação de um projeto prévio submetido para requerer o licenciamento da atividade (principal) poderá transmitir, ao utilizador do ambiente, a percepção, mesmo que sem suporte legal, de garante do cumprimento da legislação ambiental. Os problemas de dimensionamento, mas também de operação e manutenção, de estações de tratamento de águas residuais (ETAR) são, em Portugal<sup>480</sup> a maior fonte de excedências de valores limite de emissão. Talvez seja lícito extrapolar essas conclusões para a aplicação de melhores técnicas disponíveis (MTD), não restritas às instalações PCIP uma vez que a sua aplicação está prevista nos diplomas de proteção do ar, bem como dos recursos hídricos. De facto, as conclusões dos estudos de caso demonstram que as entidades da Administração Pública não asseguram, de forma cabal, na fase de projeto, a implementação de medidas de redução da poluição ou de consumo de recursos. No âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2004, as prescrições genéricas das decisões administrativas de licenciamento configuram um obstáculo.

As entidades da Administração Pública têm o papel importante de assegurar que os regulados conheçam os requisitos necessários para cumprir a legislação e alcançar um bom desempenho ambiental. Independentemente da responsabilidade, a ser esclarecida, sobre a quem incumbe assegurar a adequação de um projeto para os fins a que se destina, é imprescindível que, ainda na fase que antecede o licenciamento - ou seja, antes de o regulado realizar qualquer investimento num projeto e, portanto, previamente à sua aprovação e execução – este disponha de informação atualizada sobre o conhecimento técnico-científico, inteligível e apta para o uso a que se destina, que será o de apoiar a sua tomada de decisão. Note-se que o recurso a MTD é um fator de inovação industrial e tecnológica que favorece, também, a economia.

Defende-se a necessidade de a Administração Pública (AP) assumir um papel mais ativo munido-se, com o recurso ao conhecimento dos próprios regulados e de outros atores conhecedores na matéria, de informação precisa e atualizada sobre cada sector e subsector. Os sectores serão os industriais, mas também outros nos quais se pretende a implementação de medidas de uso eficiente da água ou de minimização de emissões pontuais ou difusas, desde, respetivamente, a agricultura, à urbanização e edificação e obras de reabilitação do interior e exterior de edifício, até à restauração e oficinas de reparação automóvel. A informação inclui:

---

<sup>480</sup> Um relatório da OCDE sobre o estado do ambiente em Portugal em matéria de recursos hídricos alerta para os problemas atuais do saneamento básico, que incidem nas deficiências de projeto de sistemas de tratamento de águas residuais urbanas e falhas na sua operação e manutenção (2011:76)

i) As necessidades de consumo de recursos e de emissão de poluentes;

ii) O conjunto de técnicas e tecnologias de redução dos consumos de recursos naturais ou de emissão de poluentes, o estado da arte e a sua exequibilidade, ou seja, que não impliquem custos desproporcionados ou impactes ambientais colaterais equivalentes aos benefícios atingidos.

Esses dados dão origem a informação inteligível, como a viabilidade técnica, económica e financeira de aplicação de MTD, consoante as características dos regulados, indicadores sectoriais de desempenho, restrições nos locais onde se pretende instalar a atividade dos regulados ou proceder a alteração da atividade já existente e aos valores limite de consumo ou emissão. Essa informação, já prevista e com provas dadas no diploma PCIP, será a base para a Administração Pública fundamentar e tornar aceitáveis, para os regulados, os critérios utilizados na tomada de decisão no licenciamento. A implementação da análise de autocontrolo permitirá aprofundar e validar a informação de base de i) e ii).

Desta forma, a estratégia e os objetivos de eficiência ou de uso de MTD (sem impor o uso de técnicas específicas), delineadas nos atos legislativos, planos ou programas, são materializados no processo de licenciamento e nas decisões administrativas (incluindo na fase de renovação ou alteração de decisões).

A junção destes fatores apela a uma coordenação estreita e dinâmica entre as entidades da Administração Pública que gerem o processo de licenciamento da atividade principal (ECL) e as entidades do Ministério do Ambiente que gerem os processos de licenciamento/análise de autocontrolo na área ambiental, quer na preparação de guias técnicos, orientações e regulamentos que apoiem o licenciamento, quer no próprio licenciamento em si. Demonstrada a sobreposição entre diversos regimes legais e respetivas decisões administrativas, justifica-se a condensação de condições de licenciamento e de autocontrolo sobre os mesmos itens ambientais e, nesse seguimento, uma única decisão de análise de autocontrolo.

## **A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO**

### **A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DO LICENCIAMENTO**

As pontuações da dimensão qualidade do licenciamento, análise do autocontrolo e fiscalização estão diretamente relacionadas entre si. A definição de condições, de entendimento inequívoco, por via da decisão administrativa de licenciamento e respetivo autocontrolo imposto aos regulados, reduz a incerteza inerente à aferição da conformidade legal dos seus resultados na análise de autocontrolo e



na fiscalização/inspeção, fomentando o seu entendimento consensual pelos vários atores e diminuindo a possibilidade de fraude.

É essencial partir do princípio de que todos os regulados são cumpridores. Não obstante, as entidades da Administração Pública não podem tolerar os incumprimentos que, com dolo ou negligência, coloquem determinados regulados em vantagem concorrencial no mercado por diminuírem os custos relacionados com a proteção ambiental.

A análise do autocontrolo não pode, em caso algum, cingir-se à comparação dos resultados finais apresentados pelos regulados com os valores limite. Como se verificou no caso A, dedicado ao DL n.º 78/2004, os resultados podem indicar o cumprimento (legal) mas a realidade ser precisamente o inverso.

Neste sentido, a intervenção de uma entidade externa com competências para validar os equipamentos instalados, os procedimentos técnicos de recolha e análise de amostras, extensível ao tratamento desses dados e à emissão de declaração de (in)cumprimento (legal) dos resultados do autocontrolo, traduz-se na responsabilização (técnica e legal) daqueles que realizam essas operações e em confiança nos dados por estes fornecidos. A credibilização dos resultados do autocontrolo constitui uma base sólida para as entidades da Administração Pública ajuizarem o cumprimento dos valores limite, de emissão de poluentes ou de extração de recursos naturais que não podem ser ultrapassados, no qual se afiança a proteção do ambiente e da saúde pública.

Nos casos A e C assinalaram-se ambiguidades que convocam ao esclarecimento nas decisões administrativas de licenciamento: i) da correspondência dos termos “tolerância” ou “situações potenciais de emergência” a efetivo incumprimento legal; e ii) da ação que deve nortear os regulados quando comprovem um incumprimento de valores limite de emissão ou consumo de recursos, designadamente o apuramento das causas e a sua correção.

As condições a respeitar pelos regulados no exercício das suas atividades, incluindo no autocontrolo e seu reporte, deverão constar na decisão administrativa de licenciamento, suprimindo quaisquer equívocos. Neste item, as tecnologias de informação podem ser uma ferramenta valiosa, como se verificou no caso B com o PCQA-*online*.

## A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO

### A ANÁLISE DO AUTOCONTROLO COMO TRIAGEM

Os estudos de caso demonstram que a análise de autocontrolo é uma etapa ignorada ou descurada pelas entidades da Administração Pública, vincada na Lei n.º 58/2005, na vertente das captações de água subterrânea e nos diplomas PCIP e AIA, mas também no Decreto-Lei n.º 78/2004 (neste último ao não se detetarem quaisquer infrações neste âmbito, exceção feita à zona Centro). A omissão de pronúncia desfavorável das entidades da Administração Pública na análise de autocontrolo pode ser depreendida como uma aprovação tácita dos incumprimentos dos regulados.

A análise do autocontrolo não consta nas atribuições das entidades da Administração Pública. Acrescente-se que os diplomas não prevêem prazos para que estas se pronunciem sobre os resultados que lhes são reportados pelos regulados, pelo que qualquer análise jurídica sobre esta matéria terá de se cingir às disposições constantes no Código de Procedimento Administrativo<sup>481</sup>. Ao invés, os diplomas ou respetivas decisões administrativas fixam prazos para esse reporte aos regulados, sendo o incumprimento matéria contraordenacional. Sobressaem, assim, diferenças inadmissíveis entre os deveres de ambas as partes.

A análise de autocontrolo é a primeira linha da fiscalização/inspeção, documental, que afere o (in)cumprimento do reporte ou dos resultados do autocontrolo, em particular dos valores limite de emissão ou de consumo de recursos. Sem esta triagem, e num universo de milhares de regulados, coloca-se em causa os critérios de seleção dos alvos de fiscalização/inspeção (proporcionalidade). Só a fiscalização ou inspeção de todos os regulados poderia preencher esta lacuna que se observa no centro do ciclo de regulação primário.

A fiscalização/inspeção implica, não raras vezes, uma deslocação física aos locais onde operam os regulados, com o conseqüente controlo direto das suas atividades por observação e recolha de amostras e documentação/informação adicional, uma atividade onerosa e que envolve elevada afetação de meios humanos e materiais, que deve estar reservada para uma pequena percentagem do total dos regulados, preferencialmente determinada por análise de risco<sup>482</sup>. A inspeção utiliza esses instrumentos, mas apenas nas instalações PCIP e nas ETAR dimensionadas para mais de dez mil equivalentes população. Acresce que a fiscalização/inspeção deverá graduar a sua ação e atuar para

---

<sup>481</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, sujeito a várias alterações, designadamente pela Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho.

<sup>482</sup> Esta prática está alinhada com a comunicação relativa à revisão da Recomendação 2001/331/CE, critérios mínimos aplicáveis às inspeções ambientais nos Estados-membros, na COM (2007) 707 final, onde consta "A utilização de abordagens de gestão em função dos riscos para fins de planeamento das inspeções foi sugerida como um método para o desenvolvimento de boas práticas de inspeção. Esta abordagem em função dos riscos pode basear-se em diferentes critérios, como o risco ambiental, os objectivos ambientais e o historial de cumprimento da instalação.". É também uma recomendação do Guia do projeto da rede de inspetores de ambiente da União Europeia (IMPEL, 2008), *Doing the Right Things III*.

além dos processos de contraordenação, colmatando a falta de procedimentos que operacionalizem diferentes níveis na correção das inconformidades e a sua punição, refletidos i) na aplicação de medidas preventivas e corretivas, incluindo medidas cautelares e restituição da situação anterior à da prática da infração; e ii) na graduação na punição de incumprimentos legais no âmbito de PCO, por admoestação ou diferentes valores das coimas.

São itens cruciais a identificação de todos os regulados e o cumprimento das suas obrigações formais de requerimento de licenciamento e de submissão de autocontrolo, com o recurso a informação intra e interministerial. A análise de autocontrolo, a fiscalização e a inspeção e os respetivos processos de contraordenação contêm informação que permitirá destrinçar a origem de disposições legais e administrativas ambíguas, bem como dos incumprimentos (da legislação), e incrementar a atuação sobre os fatores que estão na sua origem. Os regulados incumprem com dolo, para não investirem no autocontrolo ou em técnicas que minimizem os impactes ambientais ou porque não conseguem custeá-las? Ou será que desconhecem essas técnicas? Qual a percentagem de incumprimento por alegada interpretação dúbia da legislação? De que disposições legislativas? Quais as questões de praticabilidade e aplicabilidade e da força jurídica de regras?

## **A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO**

### **O USO DE DADOS FIÁVEIS, COMPARÁVEIS E “DECIFRADOS”, DO AMBIENTE E DO DESEMPENHO AMBIENTAL**

A conjugação de sistemas de informação do Ministério do Ambiente, como o SNIRH<sup>483</sup>, o SNlamb<sup>484</sup>, o INSAAR<sup>485</sup>, o QualAr, o SILiAMB<sup>486</sup>, o SIRAPA<sup>487</sup>, ou a GestlGAOT<sup>488</sup>, com produção de dados validados (fiáveis), comparáveis e “decifrados”, que relacionem o estado dos recursos hídricos ou a qualidade do ar com o impacte provocado pelas atividades antropogénicas, mostra-se necessária. O uso do termo “decifrados” deve ser explicado: os níveis piezométricos ou a concentração e caudal mássico de um parâmetro na emissão de um efluente gasoso não indicam, por si só, o significado para a gestão, respetivamente, dos recursos hídricos e da qualidade do ar. Mas se conjugarmos o estado quantitativo e químico de um aquífero com a existência de uma determinada atividade antropogénica georreferenciada e respetivo impacte ambiental, estaremos perante dados “decifrados” e, como tal, aptos a terem utilização prática.

---

<sup>483</sup> Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

<sup>484</sup> Sistema Nacional de Informação do Ambiente.

<sup>485</sup> Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e de Águas Residuais.

<sup>486</sup> Sistema Integrado de Licenciamento do Ambiente.

<sup>487</sup> Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente.

<sup>488</sup> Sistema de informação da IGAMAOT.

Portugal, à semelhança de muitos Estados-membros, desenvolveu sistemas de informação dedicados, em larga medida para responder, a várias obrigações estabelecidas pela Comissão Europeia, um fim que deve ocupar o lugar de subproduto do ciclo de regulação. Mas não basta ter mais e melhor informação, é necessário estabelecer procedimentos que determinem os objetivos da recolha e acesso a determinados dados, que urge condensar e racionalizar, e promover a sua operacionalização no ciclo regulatório.

#### **A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO:**

#### **A CONJUNÇÃO DA INSPEÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO**

A diferença entre a fiscalização (regional) e a inspeção (nacional) não é perceptível na divisão de atribuições nos três estudos de caso. Essa foi, aliás, uma interrogação na construção dos indicadores: dever-se-ão utilizar os mesmos critérios na dimensão qualidade para a fiscalização e para a inspeção? A prática mostra a diferença de carreiras, a participação em projetos nacionais e internacionais e a dedicação exclusiva, expressas na legislação orgânica e na missão da inspeção em comparação com a fiscalização. A fiscalização é, no essencial, reativa a reclamações e ao apoio ao licenciamento.

A intenção do legislador não é clara. Apesar de qualquer entidade fiscalizadora poder atuar no âmbito de qualquer diploma em qualquer instalação de qualquer regulado, prevê-se que a inspeção se dedique aos regulados com um maior potencial para provocar impactes negativos no ambiente, da competência exclusiva para a instrução dos processos de contraordenação participados no âmbito dos regimes legais PCIP e AIA. Por outro lado, cabe às entidades regionais a análise dos autocontrolos e a atuação sobre as excedências de valores limite de emissão e de consumo de recursos naturais dos regulados, incluindo dos abrangidos pelos diplomas PCIP e AIA, e a conjugação dos dados de desempenho ambiental dos regulados com o estado do ambiente, de modo a estabelecer os planos e medidas, necessários para a melhoria da qualidade do ar e da água.

A desarticulação de ações da fiscalização e da inspeção demonstrou a necessidade de dividir, de forma coerente, as suas atribuições ao concertar o seu trabalho conjunto. Julga-se, ainda, que, face ao elevado número de colaboradores de outros Ministérios com atribuições de fiscalização, em particular militares e policiais que apoiam a implementação dos diplomas ambientais, e à complexidade técnica dos atos normativos em causa, seria desejável, para além da formação e protocolos firmados, a criação de uma rede de colaboração com o Ministério do Ambiente que tornasse estas estruturas mais próximas, dinâmicas e coordenadas.

Sustenta-se a pertinência da centralização da receção de reclamações e participação de acidentes e incidentes, a sua triagem e posterior encaminhamento para uma única entidade competente, que responderá cabalmente ao remetente. Pretende-se evitar a atuação em simultâneo de duas, três ou mesmo mais entidades que se sentem responsáveis por responder, o melhor possível, a quem se lhes dirige, pelo que afetam os seus recursos escassos a este fim.

## **A EFETIVIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO:**

### **UMA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO**

Mantendo o ponto de vista inicial: não se pode acautelar o derrube de obstáculos e a estabilidade de facilitadores apenas por recurso a instrumentos legislativos. Ao recordarmos a intenção do legislador, expressa no artigo 92º da Lei da Água, confirmamos que não basta inscrever num diploma que deve existir colaboração entre as entidades para que tal aconteça<sup>489</sup>.

O sucesso de uma entidade da Administração Pública, que pretenda supervisionar as restantes ou disseminar o que define como boas práticas e a correção de disfunções legislativas e administrativas, depende, em muito, da legitimidade que as entidades visadas lhe reconheçam para exercer essa competência, prejudicada se, no seu caso, for uma autoavaliação. A credibilidade conferida por uma terceira parte, não envolvida diretamente na regulação, parece um ponto relevante.

Em qualquer dos casos, o envolvimento do Governo é inevitável, por ser a autoridade com competência administrativa para assegurar a participação de todas as entidades da Administração Pública na tomada de decisões estratégicas no âmbito das políticas públicas, impulsionar a sua colaboração e assegurar a convergência de estratégias individuais em estratégias conjuntas. Mas, também, na supervisão da sua ação e na orientação e apoio aos sistemas administrativos, em ligação com o acervo legislativo e valores constitucionais.

O desenho de uma rede de entidades da Administração Pública, com uma arquitetura institucional e procedimentos administrativos que enquadrem a regulação, convoca à coordenação e alinhamento das atribuições das entidades da Administração Pública com os objetivos que se pretende atingir e os valores a respeitar (resultados), refletindo essa análise no seu desempenho, nos processos e

---

<sup>489</sup> “Artigo 92º, n.º 1 - No âmbito da aplicação do princípio da precaução e prevenção, a autoridade nacional da água, conjuntamente com as entidades licenciadoras, de inspeção e de fiscalização competentes, deve promover a elaboração de planos de inspeção e de fiscalização, dos quais devem constar o âmbito espacial, temporal e material, os programas e procedimentos adotados e o modo de coordenação das entidades competentes em matéria de fiscalização e de inspeção.”

consequentes decisões administrativas (produtos), considerando a melhor afetação dos recursos disponíveis. Pretende-se que as dimensões de fluxos de informação (sobreposição, interface) e de informação (qualidade, universo e proporcionalidade), bem como os resultados da aplicação dos respetivos indicadores, sejam um elemento de apoio na reflexão sobre o contexto da implementação de políticas públicas.

Um percurso possível será o de uma política pública de regulação na prossecução do interesse público ou, se quisermos, uma governação administrativa que extravase o licenciamento, a análise de autocontrolo e a fiscalização/inspeção e enquadre a estratégia, a avaliação e o apoio à tomada de decisão na regulação transversal aos vários Ministérios. Uma visão sistémica com uma linha orientadora e uma ação continuada anula os compartimentos entre os intervenientes, as suas funções e os conteúdos, da simplificação legislativa à modernização administrativa e institucional e desta ao desempenho das organizações e à melhor regulação. Adicionalmente, consolida a coerência e sinergia na e entre a formulação, a tomada de decisão e os procedimentos e práticas da implementação e da sua avaliação nas políticas públicas sectoriais.

O propósito da melhor regulação, de beneficiar o ciclo de políticas públicas (também de ambiente) e de o avaliar, é um desafio atual, amplamente debatido a nível da União Europeia, dos seus Estados-membros e dos países da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE). Vários países apostaram em políticas públicas de regulação, coordenadas por comissões externas ou instituições dedicadas com poder de supervisão, transversais aos vários ministérios e com um mandato governamental e, em alguns casos, parlamentar. A sua experiência já demonstrou itens relevantes a considerar, dos quais destacamos dois:

1. A necessidade de incluir a avaliação, e sua investigação, na melhor regulação, entrosada no trabalho diário (desempenho) das organizações públicas. Neste seguimento, não é admissível a criação de novas estruturas organizativas ou novos reportes que sirvam as atribuições de controlo e não o propósito da melhoria do ciclo das políticas públicas.

2. A necessidade de legitimar a avaliação, capacitando-a com a competência e experiência das entidades da Administração Pública e, em simultâneo, assegurando a sua independência e imparcialidade.

Como em qualquer mudança, as alterações devem ser progressivas e desenhadas por medida, tendo por fundações o envolvimento e a motivação dos seus atores, coprodutores em todas as fases das políticas públicas, salientando-se, na implementação, a experiência ao serviço do interesse público dos colaboradores da Administração Pública.

A presente investigação contou com muitos colaboradores da Administração Pública de muitas entidades, cuja contribuição foi imprescindível. Ao longo deste trabalho quis-se registar e estudar os factos da implementação, valorizando a incorporação da aprendizagem. O conhecimento, o debate e a ação sobre a implementação de políticas públicas e sua avaliação serão contributos para que os objetivos idealizados coincidam com a alteração da realidade, inspirados no ideal traduzido por Denhardt e Denhardt (2007) como o Novo Serviço Público, que afirma o orgulho de uma sociedade e da sua Administração Pública quando colaboram na procura do bem público, em proveito dos valores democráticos e de cidadania.





## Referências Bibliográficas

- AEA (2010). The European environment – state and outlook 2010. Copenhaga, Agência Europeia do Ambiente.
- AEA (2012). Towards efficient use of water resources in Europe. Copenhaga, Agência Europeia do Ambiente.
- AEA (2013). Sinais AEA 2013 - O ar que respiramos: melhorar a qualidade do ar na Europa. Copenhaga, Agência Europeia do Ambiente.
- Agranoff, R. (2006). "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers." *Public Administration Review* 66: 56-65.
- Albarello, L., F. Digneffe, et al. (2005). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa, Gradiva.
- Alves, F. C. (2002). "A triangulação enquanto técnica de validação qualitativa." *Revista Portuguesa de Pedagogia* 36 (1, 2, 3): 77-87.
- Amaral, D. F. (2011). *Curso de Direito Administrativo, Vol II*. Coimbra, Almedina.
- Ambrose, P. (2005). *Urban regeneration: who defines the indicators. The politics of evaluation: participation and policy implementation*. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido The Policy Press.
- Ammons, D. (1995). *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government*. Washington, International City/County Management Association.
- Ammons, D. (2002). "Performance measurement and managerial thinking" *Public Performance and Management Review* 25(4): 344-347.
- Ammons, D. (2013). "Signs of performance measurement progress among prominent city governments." *Public Performance and Management Review* 36(4): 507-528.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. Nova Iorque, Praeger.
- Ansell, C. e A. Gash (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571.
- APA (2011). *Relatório do Estado do Ambiente*. Alfragide, APA.
- Appleby, P. (1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Argyris, C. (1964). *Integrating the individual and the organization*. Nova Iorque, Wiley.
- Ashworth, R., G. Boyne, et al. (2009). "Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(1): 165-187.
- Baldwin, R. (2005). "Is better regulation smarter regulation?" *Public Law* (Autumn). 485-511.
- Baldwin, R. (2010). *Better regulation: the search and the struggle*. The Oxford handbook of regulation. R. Baldwin, M. Cave e D. Lodge. Reino Unido, Oxford University Press.
- Baldwin, R., M. Cave, et al. (2010). *Introduction: Regulation - The field and the developing agenda and the future of regulation*. The Oxford handbook of regulation. R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge. Reino Unido, Oxford University Press.
- Balloch, S., A. Penn, et al. (2005). *Reflections on an evaluation of partnerships to cope with winter pressures. The politics of evaluation: participation and policy implementation*. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido, The Policy Process.
- Baptista, I. (2008). *Programa POLIS e o «país desordenado»: percepções sobre governança e planeamento urbano em Portugal*. Cidade e Cidadania. M. V. Cabral, Filipe Carreira da Silva e Tiago Saraiva (Coordenadores). Lisboa, ICS.
- Baptista, J. M., D. A. Pássaro, et al. (2009). *Desafios para os serviços de águas em Portugal numa perspectiva de médio e longo prazo*, ERSAR.
- Bardach, E. (1977). *Implementation games - What happens after a bill become a law*, MIT Press
- Behn, R. D. (2003). "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review* 63(5): 586-606.
- Bell, S. e M. Donald (2008). *Environmental Law*. Reino Unido, Oxford University Press.
- Berman, E. M. (2007). *Essential Statistics for Public Managers and Policy Analysts*. Oxford, CQ Press.
- Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa, Universidade Aberta.
- Bingham, L. B. e R. O'Leary (2006). "Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections." *Public Administration Review* 66: 161-167.
- Black, J. (2002). *Critical reflexion of regulation*. London, London School of Economics and Political Science.
- Blau, P. (1963). *The dynamics of bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Blum, J. e N. Manning (2009). *Public management reforms across OECD countries*. Public management and governance. T. Bovaird e E. Löffler. Reino Unido, Routledge.

- Borchardt, K.-D. (2010). *The ABC of European Union law*. Alemanha, Publication Offices of the European Union.
- Börzel, T. A. e T. Risse (2010). "Governance without a state: Can it work?" *Regulation & Governance* 4(2): 113-134.
- Botero, J. C. e A. Ponce (2011). *Measuring the Rule of Law*. The World Justice Project – Working Paper Series, The World Justice Project.
- Bouckaert, G. e B. G. Peters (2002). "The Achilles' Heel in Administrative Modernization." *Performance Measurement and Management* 25(4): 359-362.
- Bourgon, J. (2007). "Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory." *International Review of Administrative Sciences* Vol. 73 (1), 7-26.
- Bovaird, T. e E. Löffler (2009). *Understanding public management and governance*. Public management and governance. T. Bovaird e E. Löffler. Reino Unido, Routledge.
- Bovens, M., P. T. Hart, et al. (2008). *The politics of policy evaluation*. The oxford handbook of policy evaluation M. Moran, M. Rein e R. E. Goodin. Reino Unido, Oxford University Press.
- Bovens, M. e S. Zouridis (2002). "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control." *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counter-balancing Economic Individualism*. Washington, Georgetown University Press.
- Bozeman, B. e D. Sarewitz (2011). "Public Value Mapping and Science Policy Evaluation" *Minerva* 49: 1-23.
- Brannen, J. (1992). *Mixing methods: qualitative and quantitative research* Avebury, Aldershot.
- Brewer, G. A. e R. M. Walker (2010). "The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(1): 233-257.
- Bruin, H. D. (2007). *Managing performance in the public sector*. Londres, Routledge.
- Bryer, T. A. (2007). "Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(3): 479-500.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and quality in social research* Londres, Unwin Hyman.
- Bryman, A. e R. G. Burgess (1994). *Analysing Qualitative Data*. Londres, Routledge.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, et al. (2006). "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature." *Public Administration Review*, 66(44-55).
- Burnett, M. (2011). *Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate EPSA Trends in Practice Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020*. A. Heichlinger, European Institute of Public Administration.
- Cardim, M. E. (2007). *Implementação de Políticas Públicas - Do Discurso às Práticas*. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Tese de doutoramento.
- Caupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa, Âncora Editores.
- Caupers, J. (2009). *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa, Âncora Editores.
- Center, R. E. e U. GmbH (2008). *Handbook on the implementation of EC environmental legislation*.
- Christensen, J. G. (2007). "Regulatory innovation: a comparative analysis" *Public Administration* 85(2): 541-545.
- Christensen, J. G. (2008). "Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe." *Public Administration* 86(1): 284-285.
- Christensen, R. K., H. T. Goerdel, et al. (2011). "Management, Law, and the Pursuit of the Public Good in Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(suppl 1): i125-i140.
- Christensen, T. (2008). *Smart policy? The Oxford Handbook of Public Policy*. M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin. Reino Unido, The Oxford University Press.
- Christensen, T. e P. Laegreid (2011). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot, Ashgate.
- Chun, Y. H. e H. G. Rainey (2005). "Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 15: 529–557.
- Costa, A. M. (2011). *Breve historial da actividade do Instituto Regulador de Águas e Resíduos enquanto autoridade competente para a qualidade da água para consumo humano. Reflexões e propostas para o futuro. Textos sobre regulação*. J. M. B. e A. Carvalho. Lisboa, ERSAR.
- Crabbé, A. e P. Leroy (2008). *The handbook of environmental policy evaluation*. Londres, Earthscan.
- Cunha, L., L. Ribeiro, V.C., et al. (2006). *Recursos Hídricos. Alterações Climáticas em Portugal - Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação - Projecto SIAM II*. F. D. Santos e P. P. Miranda. Lisboa, Gradiva.

- Davis, R. S. (2010). "The ABCs of Public Service Motivation: Altruism, Behavior, and Compensation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 887-897.
- DeHart-Davis, L. (2009). "Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(2): 361-384.
- deLeon, P. (1999). *The stages approach to the policy process. Theories of the policy process.* P. A. Sabatier, Westview Press.
- Denhardt, J. V. e R. B. Denhardt (2006). *Public Administration -An Action Orientation.* EUA, Thomson Wadsworth.
- Denhardt, J. V. e R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service - Serving, Not Steering* EUA, M. E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (2004). *Theories of Public Organization.* EUA, Thomson Wadsworth.
- Dente, B. (1995). *Environmental Policy in the search of New Instruments.* Holanda, Kluwer Academy Publishers.
- Denzin, N. K. e Y. S. Lincoln (2000). *Handbook of qualitative research.* EUA, Sage.
- DeWalt, K. M. e B. R. DeWalt (2002). *Participant observation: a guide for fieldworkers* Walnut Creek Altamira Press.
- Dewatt, M. e B. R. Dewatt *The method of participant observation.*
- Dey, I. (1993). *Qualitative Data Analysis - A User-Friendly Guide for Social Scientists.* Reino Unido, Routledge.
- Dias, J. F. (2007). *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente.* Lisboa, CEDOUA, Almedina.
- Dooren, W. V., G. Bouckaert, et al. (2010). *Performance Management in the Public Sector.* Cornwall, Routledge.
- Dunleavy, P. e C. Hood (1994). "From old public administration to New Public Management." *Public Money Management.* 14: 9.
- Dunleavy, P., H. Margetts, et al. (2006). "New Public Management is dead, long live Digital-Era Governance." *Journal of Public Administration and Research Theory* 16: 467.
- Dunlop, C. A. "Commentary on MacRae: Regulatory impact assessment: a panacea to over-regulation?." *Journal of Risk Research* 14(8): 947-950.
- Durant, R. F. (2000). "Whither the Neoadministrative State? Toward a Polity-Centered Theory of Administrative Reform." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1): 79-109.
- Durant, R. F., R. Kramer, et al. (2006). "Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited." *Public Administration Review* 66(4): 505-514.
- Easton, D. (1953). *The political system.* Nova Iorque, Aldred A. Knopf.
- Eberlein, B. e E. Grande (2005). "Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state." *Journal of European Public Policy* 12(1): 89-112.
- Enticott, G., G. A. Boyne, et al. (2009). "The Use of Multiple Informants in Public Administration Research: Data Aggregation Using Organizational Echelons." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(2): 229-253.
- Esfahani, H. S. (2005). *Measuring public sector performance in infrastructure Public services delivery.* A. Shah. Washington, The World Bank: 193-208.
- Farmer, A. (2007). *Handbook of Environmental Protection and Enforcement - Principles and Practice.* Londres, Earthscan.
- Feeney, M. K. e C. Boardman (2010). "Organizational Confidence: An Empirical Assessment of Highly Positive Public Managers." *Journal of Public Administration Research and Theory.*
- Feeney, M. K. e H. G. Rainey (2010). "Personnel Flexibility and Red Tape in Public and Nonprofit Organizations: Distinctions Due to Institutional and Political Accountability." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 801-826.
- Ferley, E., L. E. Lynn Jr, et al. (2007). *Afterword.* Hampshire, Oxford.
- Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como política pública.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. e J. Mourato (2010). "A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania - O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal." *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais* volume 12(1): 9-22.
- Ferreira, A. F. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões.* Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Flick, U. (2002). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica.* Lisboa, Monitor.
- Flyberg, B. (1998). *Rationality and Power: democracy in practice.* Chicago, Chicago University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research." *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.
- Gamero, L. (2010). "The potential of environmental regulation to change managerial perception, environmental management, competitiveness e financial performance." *Journal of cleaner production* 18(10-11): 963-974.
- Garcia, M. G. (2007). *O lugar do direito na protecção do Ambiente.* Lisboa, Almedina.
- Gaspar, P. P. (2005). *O Estado de Emergência Ambiental.* Lisboa, Almedina.
- Gomes, C. A. (2007). *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente.* Faculdade de Direito Lisboa, Universidade de Lisboa. Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas.

- Gray, W. B. e J. P. Shimshack (2011). "The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence." *Review of Environmental Economics and Policy*.
- Greenwood, D. e M. Levin (2000). *Reconstructing the relationships between universities and society through action research Handbook of qualitative research*. N. K. Denzin e Y. S. Lincoln, Thousand Oaks: Sage: 85 - 106.
- Greenwood, D. J. e M. Levin (2007). *Introduction to action research: Social research for social change*. EUA, Sage.
- Guerra, I. (2009). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia da Acção: o planeamento em Ciências Sociais*. Lisboa, Principia.
- Guiddens, A. (2009). *Sociologia*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gunningham, N. (2010). *Enforcement and compliance strategies*. The Oxford handbook of regulation. R. Baldwin, M. Cave e M. Lodge. Reino Unido, The Oxford University Press.
- Gunningham, N. (2011). "Enforcing Environmental Regulation." *Journal of Environmental Law* 23(2): 169-201.
- Gunningham, N. e J. Rees (1997). "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective." *Law & Policy* 19(4): 363-414.
- Haas, P. J. (2008). "Performance Indicators in State Administration, The Use of." *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition: 1447 - 1449.
- Hampton, D. R. (1977). *Contemporary Management*. EUA, McGraw Hill.
- Hampton, P. (2005). *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. Final Report. Reino Unido, HM Treasury.
- Hargrove, E. C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Washington, Urban Institute.
- Hatry, H. P. (1997). "Where the rubber meets the road: Performance measurement for state and local public agencies." *New Directions for Evaluation* 1997(75): 31-44.
- Hatry, H. P. (2002). "Performance Measurement - Fashions and Fallacies." *Public Performance and Management Review* 25(4): 352-358.
- Hatry, H. P. (2007). *Performance Measurement - Getting Results*. EUA, The Urban Institute Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: shapping places in fragmented societies*. Londres, McMillan Press.
- Heinrich, C. J., L. E. Lynn, et al. (2010). "A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(suppl 1): i3-i19.
- Hill, M. (2009). *The public policy process*. Malásia, Pearson Education.
- Hill, M. e P. Hupe (2010). *Implementing Public Policy*. Londres, SAGE.
- Hipólito, J. R. (2011). *Hidrologia e Recursos Hídricos*. Lisboa, IST Press.
- HLG (2010). *Europe can do better: Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way*.
- Hofmann, H. C. H. e A. Turk (2006). *Policy implementation*. EU Administrative Governance. H. C. H. Hoffmann e A. Turk. Cornwall, Edward Elgar.
- Hofmann, H. C. H. e A. H. Turk (2006). *An Introduction to EU Administrative Governance and Conclusions: Europe's integrated Administration*. EU Administrative Governance. H. C. H. Hoffmann e A. H. Turk. Cornwall, Edgar Elgar
- Holmes, S. (2003). *Lineages of the rule of law. Democracy and the rule of law*. J. M. Maravall e A. Przerwzovsky. Estados Unidos da América, Cambridge University Press.
- Holzer, M. e R. Schwester (2011). *Public Administration - Implementing Public Policy, Serving the Public*. M. E. Sharpe.
- Homburg, V. (2008). *Understandig e-government - Information systems in public administration*, Routledge.
- Hood (1986). *The tools of government*. Chantham, Chantham House.
- Hood, C. (2008). *Government in the information age*. The Oxford handbook of public policy. M. Moran, M. Rein e R. E. Goodin. Reino Unido, The Oxford University Press.
- Howlett, M., M. Ramesh, et al. (2009). *Studying Public Policy - Policy cycles and policy subsistems*. Oxford, Oxford University Press.
- IMPEL (2008). *Doing the right things III*, IMPEL.
- IMPEL, I. (2006). *Developing a checklist for assessing legislation on practicability and enforceability*, IMPEL.
- IMPEL-NEPA (2010). *Better Regulation Checklist - Checklist to assess practicability and enforceability of legislation*, IMPEL-NEPA: 20.
- INECE (2008). *Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practicioners*, INECE.
- Isett, K. R., I. A. Mergel, et al. "Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(suppl 1): i157-i173.
- Jackson, T., 2009 (2009). *Prosperity without Growth? – The transition to a sustainable economy*, Sustainable Development Commission - Reports & Papers.

- Jacobi, P. (2003). *Cadernos de Pesquisa* 118: 189.
- Jacobs, R. e M. Goddard (2007). "How Do Performance Indicators Add Up? An Examination of Composite Indicators in Public Services." *Public Money & Management* 27(2): 103 - 110.
- Jacobzone, S. e. a. (2010). *Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates OECD Working Papers on Public Governance*, OCDE.
- Jerónimo, H. M. (2010). *Queimar a incerteza: poder e ambiente no conflito da co-incineração de resíduos industriais perigosos*. Lisboa, ICS.
- Johnston, N. e L. v. Trapp (2008). *Strengthening parliaments – strengthening accountability*. W. Bank.
- Jorgensen, T. B. e B. Bozeman (2007). "Public Values: An Inventory." *Administration & Society* 39(3): 354-381.
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape, Its Origins, Uses, and Abuses*. EUA, Brookings Institution Press.
- King, R. (2004). *The regulatory state in an age of governance - soft words and big sticks*. Reino Unido Palgrave Macmillian.
- Knill, C., J. Tosun, et al. (2009). "Neglected faces of europeanization. the differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies." *Public Administration* 87(3): 519-537.
- Knopp, L. (2004). *Instruments of European Law and questions concerning their implementation at national level as exemplified by water law, emission control law and waste law. Reform in CEE-Countries with Regard to European Enlargement: Institution Building and Public Administration Reform in the Environmental Sector (Environmental Protection in the European Union)* M. Schmidt e L. Knopp. Heidelberg, Springer.
- Krippendorff, K. (2009). *Testing the reliability of content analysis data. The content analysis reader*. K. M. A. B. Krippendorff. Los Angeles, Sage
- Lane, J.-E. (2000). *The public sector - Concepts, Models and Approaches*. Bedfordshire, Sage
- Lane, J.-E. (2009). *State Management - An Enquiry of public administration and management*. Abingdon, Routledge.
- Larossi, G. (2011). *O poder da concepção em inquéritos por questionário*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park, University of Mariland Press.
- Law, S. e K. Janson (2005). *Reaching for the stars: the performance assessment framework for social service. The politics of evaluation: participation and policy implementation*. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido, The Policy Press.
- Lazarsfeld, P. (1972). *Qualitative Analysis: Historical Critical Essays*. Boston, Allyn e Bacon.
- Lencastre, A. (1996). *Hidráulica geral*. Lisboa, LNEC.
- Lifkin, K. (1993). *Eco-Regimes: Playing Tug of War with the Nation-State. The state and social power in global environmental politics* R. D. Lipschutz e K. Conca. EUA, Colombia University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova Iorque, Russel Sage Foundation.
- Louçã, F. e J. C. Caldas (2009). *Economia(s)*. Santa Maria da Feira, Afrontamento.
- Lowi, T. J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice." *Public Administration Review* 32(4): 298-310.
- Luís Veiga da Cunha, L. R., Rodrigo Proença de Oliveira, João Nascimento (2006). *Recursos Hídricos. Alterações Climáticas em Portugal - Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação - Projecto SIAM II*. F. D. S. e. P. Miranda. Lisboa, Gradiva.
- Lynn, L. E. (2007). *Public Management. The handbook of Public Administration*. B. Peters e P. G., J. Reino Unido, Sage 13-23.
- Macrory, R. (2006). *Regulatory Justice: Making Sanctions Effective*. Londres, Better Regulation Executive.
- Majone, G. (1994). "The Rise of the Regulatory State in Europe." *West European Politics* 17: 77-101.
- Majone, G. (1997). "The new European agencies: regulation by information." *Journal of European Public Policy* 4(2): 262-275.
- Malterud, T. e S. Benito (2011). *Opening Up the Public Sector Through Collaborative Governance EPSA Trends in Practice Driving Public Sector Excellence to Shape Europe for 2020*. A. Heichlinger, European Institute of Public Administration.
- March, J. G. e J. P. Olsen (2008). *The logic of appropriateness. The Oxford handbook of public policy*. M. Moran, M. Rein e R. E. Goodin. Reino Unido, The Oxford University Press.
- Martinson, K. e C. O'Brien (2010). *Conducting case studies. Handbook of practical program evaluation*. K. N. Newcomer, H. P. Hatry e J. S. Wholey. EUA, Jossey-Bass.
- Matland, R. E. (1995). "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 145-174.
- Mayne, J., Zapico-Goni, E. (1997), "Effective Performance Monitoring: A necessary condition for public sector reform". In *Monitoring Performance in the Public Sector*, Mayne, J. e Zapico-Goni, E. (Eds.), EUA, Transaction Publishers, 3-29.

- McGowan, F. e H. Wallace (1996). "Towards a European regulatory state." *Journal of European Public Policy* 3(4): 560-576.
- McLaughlin, J. A. e G. B. Jordan (2010). Using logic models. *Handbook of practical program evaluation*. J. S. Wholey, H. P. Hatry e K. E. Newcomer. EUA, Jossey-Bass.
- McNiff, J. (2009). *Doing and Writing Action Research*. Londres, Sage.
- Meadows, D., D. Meadows, et al. *Além dos limites: da catástrofe total ao futuro sustentável*. Lisboa, Difusão Cultural
- Meier, K. J. e L. J. O'Toole (2011). "Comparing Public and Private Management: Theoretical Expectations." *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Merton, R. (1957). *Social theory and social structure*, Free Press.
- Mischen, P. A. e T. A. P. Sinclair "Making Implementation More Democratic through Action Implementation Research." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(1): 145-164.
- Morais, C. B. (2010). *Guia de Avaliação de Impacto Normativo Almedina*.
- M. Moran, M. Rein e R. E. Goodin (2008). Oxford, Oxford University Press.
- Moreira, C. D. (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Moreno, C. (2010). *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, Caderno.
- Morgado, M. J. (2007). *Política de Justiça Estado e Cidadania - O que impede boas políticas? Esfera do Caos*.
- Morlino, L. e G. Palombella (2010). *Rule of Law and Democracy - Introduction*. Rule of Law and Democracy - Inquiries into Internal and External Issues. L. Morlino and G. Palombella. Amersfoort, Brill.
- Morrell, K. (2008). "Governance and the public good." *Public Administration* 87(3): 538-556.
- Moynihan, D. P., S. Fernandez, et al. (2011). "Performance Regimes Amidst Governance Complexity." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(suppl 1): i141-i155.
- Moynihan, D. P. e S. K. Pandey (2010) "The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?" *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 849-866.
- Moynihan, D. P. e S. K. Pandey (2005). "Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management." *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(3): 421-439.
- Moynihan, D. P., S. K. Pandey, et al. (2011). "Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use." *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Mozzicafredo, J. e J. S. Gomes (2001). *Introdução. Administração e Política – Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*
- J. Mozzicafredo e J. S. Gomes. Oeiras, Celta.
- NEPA (2008). *Improving the Effectiveness of EU Environmental Regulation – A Future Vision*.
- Neves, A. (2010). *Governança Pública em Rede - Uma aplicação a Portugal*. Lisboa, Sílabo.
- Newcomer, K. N., H. P. Hatry, et al. (2010). *Planning and designing useful evaluations*. *Handbook of practical program evaluation*. K. N. Newcomer, H. P. Hatry e J. S. Wholey. EUA, Jossey-Bass.
- Nightingale, D. S. e S. B. Rossman (2010). *Collecting data in the field*. *Handbook of practical program evaluation*. J. S. Wholey, H. P. Hatry e K. E. Newcomer. EUA, Jossey-Bass.
- OCDE (2004). *Assuring Environmental Compliance - A toolkit for building better environmental inspectorates in Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia*. Paris.
- OCDE (2008). *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal – Administrative Simplification and E-Government*.
- OCDE (2008a). *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OCDE.
- OCDE (2008b). *The state of the public service*, OCDE.
- OCDE (2009a). *Indicators of Regulatory Management systems*.
- OCDE (2009b). *Indicators of Regulatory Management Systems - 2009 Report*.
- OCDE (2010). *Better regulation in Europe - Portugal 2010*.
- OCDE (2010a). *Public Administration after "New Public Management", Value for Money in Government*. Paris.
- OCDE (2010b). *Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth - DRAFT*.
- OCDE (2013). *Portugal: reforming the state to promote growth* OCDE.
- OCDE e JRC (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators - Methodology and user guide*, OCDE JRC
- Oliveira, F. P. e J. F. Dias (2013). *Noções fundamentais de direito administrativo*. Lisboa, Almedina.
- Otero, P. P. (2007). *Legalidade e Administração Pública – o Sentido da Vinculação Administrativa à Jurisdição*. Lisboa, Almedina.
- Pais, J. M. (2009). *Sociologia da Vida Quotidiana*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Aldershot, Edward Elgar.

- Pato, J. H. (2007). O valor da água como bem público. Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Universidade de Lisboa. Doutoramento em Ciências Sociais, Especialidade: Sociologia Geral.
- Pereira da Silva, V. (2007). Política de Ambiente e de Ordenamento do Território Estado e Cidadania - O que impede boas políticas? V. Soromenho-Marques. Lisboa, Esfera do Caos.
- Perry, J. L., A. Hondeghem, et al. (2010). "Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future." *Public Administration Review* 70(5): 681-690.
- Peters, B. G. (2004). "Back to the centre? Rebuilding the state?" *Polit. Q.* 75: 130.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy*. 2001, Routledge.
- Peters, B. G. e J. Pierre (2007). Introduction: The role of Public Administration in Governing. *The handbook of public administration*. B. G. Peters e J. Pierre. Whiltshire, Sage
- Pinto, A. C., P. Magalhães, et al. (2012). A qualidade da democracia em Portugal: a perspectiva dos cidadãos. Lisboa, ICS.
- Piotrowski, S. J. e D. H. Rosenbloom (2002). "Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information." *Public Administration Review* 62(6): 643-657.
- Pitts, D. W., A. K. Hicklin, et al. "What Drives the Implementation of Diversity Management Programs? Evidence from Public Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 867-886.
- Poister (2010). Performance measurement monitoring program outcomes. *Handbook of practical program evaluation*. K. N. Newcomer, H. P. Hatry e J. S. Wholey. EUA, Jossey Bass.
- Poister, T. H. (2010). "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance." *Public Administration Review* 70: s246-s254.
- Pollitt, C. (2011). *The Essential Public Manager*. London, Open University Press.
- Pollitt, C. e G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform - A Comparative Analysis*. Reino Unido, Oxford University Press.
- Pressman, J. e A. Wildasky (1973, 1984). *Implementation - How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Oakland, Oakland Project.
- Radaelli, C. M. e A. C. M. Meuwese (2009). "Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform " *Public Administration* 87(3): 639-654.
- Radaelli, C. M. e A. C. M. Meuwese (2010). "Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU." *West European Politics* 33(1): 136 - 153.
- Rayney, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. EUA, Jossey-Bass.
- República, A. d. (2008). *Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República*.
- Richards, L. (2005). *Handling Qualitative Data – A practical guide*. EUA, Sage.
- Roller, E. (2005). *The performance of Democracies – Political Institutions and Public Policy*. Grã-Bretanha, Oxford University Press.
- Roller, G. (2006). *Comitology in environmental policy: practical experiences between efficiency and legitimacy*. *EU Administrative Governance*. H. C. H. Hofmann e A. H. Turk. Cornwall, Edward Elgar.
- Rosenbloom, D. H. (1993). *Public administration and law: understanding management, politics and law in the public sector* EUA, McGraw Hill.
- Rosenbloom, D. H. (2002). *Building a Legislative-Centered Public Administration - Congress and the Administrative State, 1946-1999*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Rowe, M. e M. Taylor (2005). *Community led regeneration: learning loops or reinvented wheels. The politics of evaluation: participation and policy implementation*. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido, The Policy Press.
- Sabatier, P. A. (1993). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research. The policy process: a reader*. M. Hill. London, Harvester Wheatsheaf.
- Sabatier, P. A. (2007). *The need for better theories. Theories of the policy process*. P. A. Sabatier. Westview Press.
- Saetren, H. (2005). "Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant." *Policy Studies Journal* 33(4): 559-582.
- Saisana, M. (2012). *Statistical coherence and Robustness*. 10th JRC Annual Seminar on Composite Indicators, Ispra, JRC.
- Saltelli, A. (2012). *Multi-criteria Analysis*. 10th JRC Annual Seminar on Composite Indicators, Ispra, JRC.
- Sanderson, I. (2009). "Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and Learning." *Political Studies* 57(4): 699-719.
- Santos, F. D. (2007). *Que Futuro ? – Ciência Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente*. Lisboa, Gradiva.
- Scharpf, F. W. (1978). *Intergovernmental Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*. *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. K. Hanf and F. W. Scharpf. Londres, Sage.

- Schmidt, L. (2008). Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes. Itinerários - A investigação nos 25 anos do ICS. ICS. Lisboa, ICS.
- Schröter-Schlaack (2011). Direct Regulation for Biodiversity Conservation. Mixes for Biodiversity Policies. POLICYMIX Report, Issue No. 2/2011. I. a. S.-S. Ring, Christoph Leipzig, Helmholtz Centre for Environmental Research
- Scott, J. (1990). A matter of record - John Scott. Grã-Bretanha, Polity Press
- Seddon, J. (2008). Systems Thinking in the public sector. Axminster, Triarchy Press.
- Silvestre, H. C. (2010). Gestão Pública - Modelos de Prestação no Serviço Público. Lisboa, Escolar Editora.
- Sinclair, D. (1997). "Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies." *Law & Policy* 19(4): 529-559.
- Smith, I. e L. Grimshaw (2005). Evaluation and the New Deal for Communities: learning what for whom? The politics of evaluation: participation and policy evaluation. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido, The Policy Process.
- Soares, D. (2009). Interoperabilidade entre Sistemas de Informação na Administração Pública Escola de Engenharia. Braga, Universidade do Minho.
- Soromenho-Marques, V. (1994). Regressar à Terra - Consciência Ecológica e Política de Ambiente. Lisboa, Fim de Século.
- Soromenho-Marques, V. (1998). O Futuro Frágil - Os desafios da crise global de ambiente. Lisboa, Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, V. (2007). The Environment A Portrait of Portugal. Facts and Events. A. Reis. Lisboa, Instituto Camões/Círculo de Leitores/Temas & Debates: 179-199
- Spiller, P., E. Stein, et al. (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework Research Department, Inter-American Development Bank.
- Squires, P. e L. Measor (2005). Bellow decks on the youth justice flagship: the politics of evaluation. The politics of evaluation: Participation and policy implementation. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido, The Policy Press.
- Stallworthy, M. (2008). Understanding Environmental Law Londres, Sweet and Maxwell
- Stern, J. (2010). The evaluation of regulatory agencies. The Oxford handbook of regulation. R. Baldwin, M. Cave e M. Lodge. Reino Unido, The Oxford University Press.
- Stern, N. (2009). O desafio global: como enfrentar as alterações climáticas criando uma nova era de progresso e prosperidade. Lisboa, Esfera do Caos.
- Talbot, C. (2010). Theories of performance Reino Unido, Oxford University Press.
- Tamanaha, B. Z. (2004). On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Nova Iorque, Cambridge University Press.
- Taylor, D. e S. Balloch (2005). What the politics of evaluation implies. The politics of evaluation: participation and policy implementation. D. Taylor e S. Balloch. Reino Unido, The Policy Press.
- Thomson, A. M. e J. L. Perry (2006). "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review* 66: 20-32.
- Thomson, A. M., J. L. Perry, et al. (2009). "Conceptualizing and Measuring Collaboration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(1): 23-56.
- Tietenberg, T. e L. Lewis (2009). Environmental and natural resources economics, Pearsons International Limited.
- Toorn, J. v. d., Tom R. Tyler, et al. "More than fair: Outcome dependence, system justification, and the perceived legitimacy of authority figures." *Journal of Experimental Social Psychology* 47(1): 127-138.
- Trevisan, A. P. and H. M. Van Bellen (2008). "Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção." *Revista de Administração Pública* 42: 529-550.
- Tyler, T. R. (2006). "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation." *Annual Review of Psychology* 57(1): 375-400.
- Varandas, M. J. (2009). Ambiente – Uma questão de ética. Lisboa, Esfera do Caos Editores.
- Veljanovski, C. (2010). Economic approaches to regulation. The Oxford Handbook of Regulation. Great Britain, Oxford University Press.
- Waldo, D. (1948). The Administrative State. Nova Iorque, Ronald Press.
- Walker, R. M. (2008). "An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 591-615.
- Walker, R. M., G. A. Boyne, et al. (2010). Introduction. Public management and reform - research directions. R. M. Walker, G. A. Boyne e G. A. Brewer, Cambridge University Press.
- Weber, M. (1978). Economy and society. Berkeley, University of California Press.
- West, W. (2005). "Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature." *Public Administration Review* 65(6): 655-668.



- West, W. F. (1984). "Structuring Administrative Discretion: The Pursuit of Rationality and Responsiveness." *American Journal of Political Science* 28(2): 340-360.
- Whitford, A. B. (2002). "Bureaucratic Discretion, Agency Structure, and Democratic Responsiveness: The Case of the United States Attorneys." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(1): 3-27.
- Wholey, J. S. (2010). Use of evaluation in Government. *Handbook of practical program evaluation*. J. S. Wholey, H. P. Hatry e K. E. Newcomer. EUA, Jossey-Bass.
- Wholey, J. S., H. P. Hatry, et al. (2010). Evaluation challenges, issues and trends. *Handbook of practical program evaluation*. J. S. Wholey, H. P. Hatry e K. E. Newcomer. EUA, Jossey-Bass.
- Wholey, J. S., H. P. Hatry, et al. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation USA*, Jossey Bass.
- Wichowsky, A. e D. P. Moynihan (2008). "Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management." *Public Administration Review* 68(5): 908-920.
- Wilson, E. O. (1998). *Consilience - the unity of knowledge*. Boston, Brown and company.
- Wilson, W. (1887). "The study of administration." *Polit. Sci. Q.* 2: 197.
- Winter, S. (2007). Implementation perspectives. *The handbook of public administration*. B. G. Peters e J. Pierre. Wiltshire, Sage.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research - Design and Methods*. EUA, Sage.



## **SIGLAS E ACRÓNIMOS**

AIA – Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental  
AN – Auto de Notícia  
AOGR - Alvarás de Operações de Gestão de Resíduos  
AP - Administração Pública  
APA - Agência Portuguesa do Ambiente  
APA - DACAR: Departamento de Alterações Climáticas, Ar e Ruído da APA  
APA - DOGR: Departamento de Operações de Gestão de Resíduos da APA  
APA – DALA: Departamento de Avaliação e Licenciamento Ambiental da APA  
APA – GAIA: Gabinete de Avaliação de Impacte Ambiental da APA  
ARH - Administração de Região Hidrográfica  
AS – Autoridades de Saúde  
ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica  
BREF - Documento de Referência para as MTD do regime jurídico PCIP  
BriPA - Brigada de proteção ambiental da Polícia de Segurança Pública  
CAE- Código das Atividades Económicas  
CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CCDR – DSA - Direção de Serviços do Ambiente da CCDR  
CCDR – DSF – Direção de Serviços de Fiscalização da CCDR  
CE – Comissão Europeia  
CM - Municípios  
Co(Inc) – Diploma sobre a incineração e co-incineração de resíduos  
COV - Diploma sobre a limitação das emissões de compostos orgânicos voláteis resultantes da utilização de solventes orgânicos em certas atividades  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
Cv – cavalos vapor  
DGADR – Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional  
DGEG - Direção Geral de Energia e Geologia  
DRAP - Direções Regionais da Agricultura e Pescas  
DRE - Direções Regionais de Economia  
ECL - Entidades Coordenadoras de Licenciamento  
ECL- F - Entidades coordenadoras de Fiscalização  
ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos  
ETA – Estação de Tratamento de Águas  
ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais  
FF – Fonte fixa  
GestIGAOT- Sistema de informação da IGAOT  
GIC - Regime jurídico da limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão  
IDQA: Introdução de dados da qualidade da água  
IGAMAOT – Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território  
IGAOT- Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território  
INEPA - Inventário Nacional de Emissões de Poluentes Atmosféricos

INERPA - Inventário nacional de emissões antropogénicas por fontes e remoção por sumidouros de poluentes atmosféricos  
INSAAR: Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e Águas Residuais  
IPAC - Instituto Português de Acreditação  
LA - Licença Ambiental  
LZERO - Licenciamento zero  
MAMAOT - Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território  
MAOT – Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território  
MTD - Melhores Técnicas Disponíveis  
NREAP- Novo REAP  
NOx - Óxidos de azoto  
OGR - Regime jurídico das Operações de Gestão de Resíduos  
O<sub>2</sub> – Oxigénio  
O<sub>3</sub> – Ozono troposférico  
PCIP - Regime jurídico da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição  
PCO - Processos de contraordenação  
PCQA – Plano de Controlo da Qualidade da Água  
PCQA-*online* – Sistema de informação da ERSAR  
PDA - Plano de desempenho ambiental  
PGBH – Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica  
PRTR - Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes  
PTS – Partículas Totais em Suspensão  
QAr – Regime jurídico da Avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente  
RAA – Relatório Ambiental Anual  
REAI - Regime jurídico de Exercício da Atividade Industrial  
REAP – Regime jurídico de Exercício da Atividade Pecuária  
RESÍDUOS – Regimes jurídicos das operações de gestão de resíduos  
SEPNA - Serviços de fiscalização ambiental da Guarda Nacional Republicana  
SIR- Regime jurídico Sistema da Indústria Responsável  
SIRAPA - Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente  
SNIamb - Sistema Nacional de Informação de Ambiente  
SNIERPA – Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos  
SNIRH - Sistema Nacional de Recursos Hídricos  
SNITURH – Sistema Nacional de TURH  
SO<sub>2</sub> – Dióxido de enxofre  
STEG - Sistema de Tratamento de Efluentes gasosos  
TRH – Taxa de Recursos Hídricos  
TURH – Títulos de Utilização de Recursos Hídricos  
UA – Utilizador do Ambiente  
UE - União Europeia  
VEA - Valores de Emissão Associados  
VLE - Valor Limite de Emissão