

# Avaliação de Impacto Ambiental e outros procedimentos

Miguel Assis Raimundo  
Professor da FDUL. Advogado



- **Contextualização do problema e distinções**
- Modelos e instrumentos de articulação entre procedimentos e decisões
- Problematização do sistema

- A pergunta: como é que se articula o procedimento de AIA com outros procedimentos?
  
- A justificação da pergunta:
  - um ordenamento jurídico-administrativo que se organiza numa lógica de especialização de matérias,
  - onde, por isso, são criados procedimentos administrativos que visam responder a diferentes dimensões de regulação da realidade.
  - Tal diferença é explicada com a dita especialização, mas em contraponto, gera dificuldades de compatibilização e articulação.
  - As dificuldades são aumentadas pela divisão (em alguns países, como Portugal, com base constitucional) dos níveis de decisão por serviços e entidades com diferentes graus de autonomia decisória e que em alguns casos são mesmo órgãos de auto-governo

- Os problemas concretos de articulação:
  - Há necessidade de articulação entre dois procedimentos?
  - Em que momento ocorre a articulação? (o problema da ordem dos procedimentos)
  - A articulação é feita interna ou externamente (perante o destinatário das decisões)?
  - Que instrumentos de articulação são aplicados (conferências instrutórias e/ou decisórias, fases de audição pública conjuntas...)?
  - Quais os efeitos recíprocos das decisões nos outros procedimentos e decisões que são objecto da articulação? (decisões autónomas ou decisões integradas, como síntese de decisões)

- Há diferentes facetas do problema (I):
  - A articulação pode ser exigida entre (pré-)decisões concebidas pela lei como partes de uma mesma sequência procedimental, cuja unidade é dada pela recondução de todos os subprocedimentos a uma decisão final
    - Ex.: AIA e licenciamento ambiental
  - A articulação pode ser exigida entre decisões que não se colocam na mesma sequência procedimental
    - Ex: AIA e procedimento pré-contratual

- Há diferentes facetas do problema (II):
  - Há diferenças muito relevantes consoante o promotor do projecto seja uma entidade pública ou uma entidade privada:
    - As entidades públicas beneficiam muitas vezes de regimes especiais em matéria de controlo das suas actividades – ex.: o art. 7º do RJUE
    - A formação da vontade das entidades públicas obedece a um princípio de formalização procedimental, fundamentação, objectivação, cognoscibilidade pelo exterior – **aos procedimentos de controlo urbanístico, ambiental, etc., acrescentam-se os procedimentos de formação da vontade**

- Contextualização do problema e distinções
- **Modelos e instrumentos de articulação entre procedimentos e decisões**
- Problematização do sistema

- Partimos de um eixo de análise específico – o procedimento de AIA – para perceber as influências e implicações que sofre e que provoca em outros procedimentos
- Essa análise revela uma enorme riqueza de formas de articulação, que podem ser ilustradas por recurso a grandes categorias

- **A AIA é móvel**, já que há certos procedimentos com os quais pode interagir em pontos distintos da tramitação destes:
  - No procedimento de elaboração de um plano ou programa sujeito a AAE (Decreto-Lei 232/2007), pode haver tramitação simultânea de AIA de projectos se houver detalhe suficiente no plano/programa que o permita (art. 13º RAAE);
  - No “Sistema da Indústria Responsável” (SIR, Decreto-Lei 169/2012):
    - O promotor pode apresentar o projecto já com DIA ou remeter essa tramitação para o próprio procedimento autorizativo do SIR (art. 15º/4 RSIR e Portaria 302/2013);
    - Existem “Zonas Empresariais Responsáveis” que podem incluir, no seu próprio licenciamento, a AIA de projectos, caso em que os industriais não têm depois de realizar esse procedimento (art. 54º);

- **A AIA influencia o conteúdo de decisões de outros procedimentos**, mesmo procedimentos que não podem ser considerados como parte de uma mesma sequência procedimental:
  - A DIA desfavorável impede a atribuição da licença ambiental ou da licença de construção (art. 20º RJAIA);
  - O conteúdo da DIA condiciona:
    - o **conteúdo** dos actos finais de procedimentos pré-contratuais (uma proposta de um concorrente que viole as vinculações de uma DIA favorável condicionada tem de ser excluída à luz do art. 70º/2/b) ou f) CCP),
    - ou mesmo a sua própria **subsistência na ordem jurídica** - v. infra

- Com efeito, o art. 37<sup>o</sup>/2 do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 consagra um modelo que se aproxima de uma tramitação paralela simultânea nos títulos de uso privativo do domínio público hídrico (licenças ou concessões) atribuídos por concurso
- Determina a caducidade da adjudicação e um dever de readjudicação no caso de o vencedor do concurso não ter sucesso no procedimento de AIA:

- *Art. 37º: “2—Nos casos em que o título de utilização seja emitido através de procedimento concursal, o procedimento de AIA ocorre posteriormente ao seu início, observando-se o disposto nos artigos 21.º e 24.º do presente DL com as seguintes adaptações:*
  - a) Ordenados os concorrentes, o candidato seleccionado em primeiro lugar **inicia o procedimento de AIA**, no prazo máximo de um ano, prorrogável por igual período e por uma única vez;*
  - b) Se o concorrente não der cumprimento ao estabelecido na alínea anterior ou se o procedimento de AIA se encontrar suspenso por período superior a seis meses por motivo que lhe seja imputável, é notificado para efeitos de atribuição do título de utilização o candidato graduado imediatamente a seguir e assim sucessivamente, enquanto não se esgotar o prazo de validade do concurso.”*

- **A AIA, ou o seu pedido, é em alguns casos pressuposto, ou do lançamento, ou da conclusão, de outros procedimentos:**
- A DIA é condição prévia do **lançamento**, p.ex., nos seguintes casos:
  - Art. 43º/5/d) CCP (procedimentos pré-contratuais) e art. 6º/1/e) PPP (Parcerias Público-Privadas)
  - Art. 37º/1 Decreto-Lei n.º 226-A/2007 (títulos de uso privativo do domínio público hídrico atribuídos em procedimento individual)
  - Um princípio com crescente consagração no direito comparado
- A DIA (ou o decurso de prazos para emissão) não é condição prévia do **lançamento** do procedimento de autorização prévia de instalação industrial, mas é condição da respectiva decisão favorável – Arts. 15º/4 e 24º/4 RSIR

- **A AIA é, em alguns casos, influenciada por outros procedimentos:**
  - **AAE-AIA:** É permitido o aproveitamento de actos do procedimento de AAE para o procedimento de AIA, devendo a entidade decisora na AIA ponderar a declaração ambiental nessa sede e fundamentar eventuais divergências (art. 13º RAAE)
  - **AIA-SIR:** Os prazos para decisão da DIA são comprimidos se forem suscitados no âmbito de procedimento de autorização de instalações industriais: arts. 14º, 31º, anexo IV RSIR (ainda mais se o pedido tiver por base a intervenção de entidades acreditadas – art. 10º RSIR)

- Contextualização do problema e distinções
- Modelos e instrumentos de articulação entre procedimentos e decisões
- **Problematização do sistema**

- Alguns elementos de reflexão (I):
  - As vantagens organizacionais acrescidas ditadas pelo princípio da especialização não devem traduzir-se em encargos acrescidos para os utentes
  - Não será necessário desmontar a ideia de “um interesse, uma entidade, um procedimento, uma decisão”, mais do que desenvolver esforços no sentido da articulação de diferentes procedimentos e decisões?

- Alguns elementos de reflexão (II):
  - Um exemplo: a separação entre o regime do licenciamento industrial (actual “Sistema da Indústria Responsável”, Decreto-Lei n.º 169/2012) e o regime de acesso à actividade pecuária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 214/2008, que expressamente toma o regime do licenciamento industrial (o anterior, aliás) por referência e que não foi revogado
  - Não estaremos aí perante uma diferenciação procedimental inútil, provocada apenas pela diferenciação de competências e atribuições dentro da própria Administração?

- Alguns elementos de reflexão (III):
  - A via de crescimento normativo avulso que tem sido seguida impossibilita o desenvolvimento dogmático do direito administrativo e conseqüentemente, impede a sua codificação ou diminui a abrangência das codificações existentes
  - O direito administrativo, apesar das proclamações, orienta-se ainda, nas opções concretas, numa lógica excessivamente agarrada ao procedimento

- Alguns elementos de reflexão (IV):
  - Assim, a doutrina cada vez mais refere a necessidade de abandono de uma lógica restritiva de *procedimentos de controlo ambiental* em favor de uma ideia de *consideração de informação ambiental* – bem como de informação relativa a outros interesses valiosos...
  - Isso, porém, pressupõe duas coisas:
    - por um lado, o reforço da discricionariedade, que é como quem diz, a confiança nos decisores;
    - e por outro lado, e para o contrabalançar, a construção de ferramentas juridicamente vinculativas de controlo da bondade das decisões públicas

- Alguns elementos de reflexão (V):
  - Enquanto os juristas estiverem ocupados a analisar sucessivas gerações de diplomas sobre procedimentos (puramente adjetivos), não apuram ferramentas de controlo substantivo das decisões (controlo de resultado), nem desenvolvem áreas essenciais como o direito inspectivo
  - É esse, porém, e não qualquer outro, o desafio do Novo Direito Administrativo