



Bárbara Serafim Sobreira

Sistema de Indústria Responsável-  
Apreciação crítica dos procedimentos  
face ao novo paradigma

Dissertação apresentada no âmbito do 2º Ciclo de estudos em Direito da Faculdade de  
Direito da Universidade de Coimbra: Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses

Abril/2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

# **Sistema de Indústria Responsável- Apreciação crítica dos procedimentos face ao novo paradigma**

**Bárbara Serafim Sobreira**

**Dissertação apresentada no âmbito do  
2ºCiclo de Estudos em Direito da  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra**

**Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses**

**Orientador: Doutora Fernanda Paula  
Oliveira**

Coimbra,  
Abril de 2014

Um Muito Obrigada à Doutora Fernanda Paula Oliveira pela  
orientação deste trabalho,  
sempre prestável e muito atenciosa

Aos meus pais,  
Alberto Sobreira e Maria Serafim Sobreira,  
sem o apoio deles não teria sido possível.

À minha irmã, Sara Sobreira, que sempre acreditou eu mim e ao meu  
Carlos Manuel pela sua paciência sem fim.

## **Índice**

<b>Introdução.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1. Conceito de Administração Pública.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 2. Evolução histórica da Administração Pública em Portugal</b>	
<b>2.1 Estado corporativo- domínio político.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 A Revolução do 25 de Abril de 1974 e a Constituição</b>	
1976.....	<b>11</b>
<b>2.3 O neoliberalismo e a Revolução Manogerial da Administração</b>	
Pública.....	<b>12</b>
<b>2.4 Da criação do eGovernment ao programa</b>	
Simplex.....	<b>13</b>
<b>2.5 Estado Regulador- Abolição de formas de controlo prévio das</b>	
atividades privadas.....	<b>15</b>
<b>Capítulo 3. Princípios gerais reguladores do Sistema de Indústria</b>	
Responsável.....	<b>17</b>
<b>Capítulo 4. Classificação dos estabelecimentos industriais e os respetivos</b>	
regimes procedimentais para instalação e exploração.....	<b>21</b>
<b>4.1 Estabelecimentos industriais do tipo 1.....</b>	<b>22</b>
<b>4.1.1 Autorização Prévia Individualizada.....</b>	<b>23</b>
<b>4.1.2 Autorização Prévia Padronizada.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 Estabelecimentos industriais do tipo 2.....</b>	<b>34</b>
<b>4.2.1 Comunicação Prévia com Prazo.....</b>	<b>35</b>
<b>4.3 Estabelecimentos industriais do tipo 3.....</b>	<b>43</b>
<b>4.3.1 Mera Comunicação Prévia.....</b>	<b>43</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>48</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>52</b>

## Abreviaturas

<b>AP</b>	Administração Pública
<b>Art.</b>	Artigo
<b>Arts.</b>	Artigos
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>LZ</b>	Licenciamento Zero
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OGRP</b>	Operação de Gestão de Recursos
<b>PEC</b>	Potência Eléctric Contratada
<b>PT</b>	Potência Térmica
<b>REAI</b>	Regime de Exercício da Atividade Industrial
<b>RJAIA</b>	Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental
<b>RJPCIP</b>	Regime Jurídico da Prevenção e Controlo Integrados da Poluição
<b>RJUE</b>	Regime Jurídico de Urbanização e Edificação
<b>RPAG</b>	Regime de Prevenção de Acidentes Graves que envolvam Substâncias Perigosas
<b>SIMPLEX</b>	Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
<b>SIR</b>	Sistema de Indústria Responsável
<b>TEGEE</b>	Título de Emissão de Gases com Efeito de Estufa
<b>TIC</b>	Tecnologia de Informação e Conhecimento
<b>UE</b>	União Europeia
<b>ZER</b>	Zona Empresarial Responsável

“Uma qualquer economia não pode sobreviver e crescer sem um boa indústria, sem uma atividade industrial forte e desenvolvida e Portugal não foge ou não pode fugir a essa regra”

Adalberto Costa

## Introdução

O licenciamento industrial, acompanhando a Administração Pública, sofreu uma evolução ao longo dos tempos. Até 1974 a instalação, exploração e transferência de estabelecimentos industriais necessitava obrigatoriamente de uma autorização administrativa. No entanto esta autorização administrativa era característica da época de um Estado corporativo, a Administração possuía largos poderes de direção efetiva da atividade económica e a análise de exigência legais era feita de forma discricionária. Após o 25 de Abril de 1974 começamos a assistir a alterações neste domínio, optando por um verdadeiro licenciamento, onde a Administração “passou a condicionar o seu exercício em concreto, através da exigência de um ato autorizativo para a instalação e laboração da atividade industrial”<sup>1</sup>. Até ao paradigma que hoje observamos, o licenciamento industrial baseava-se numa verdadeira autorização administrativa, onde a Administração pretendia obter *a conciliação, harmonização ou concordância prática do direito ao livre exercício da actividade industrial* <sup>2</sup>, mantendo a Administração as funções de controlo e fiscalização, maioritariamente prévia/preventiva. Obtendo por uma fiscalização *a posteriori* como forma de controlo das boas práticas industriais, mas nunca substituindo este tipo de controlo em detrimento do controlo preventivo, acolhendo os dois.

Hoje, e devido ao Programa Simplex, no âmbito do licenciamento industrial observamos uma alteração de paradigma, sendo este o objeto de estudo a que nos propomos. Com o Decreto-Lei nº169/2012 de 1 de Agosto<sup>3</sup>, surgiu o Sistema de Indústria Responsável, que regula a

---

<sup>1</sup> DIAS, José Eduardo de Figueiredo, *Regime de exercício da atividade industrial e a tutela do ambiente-breve apontamento*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Vol IV, pág.229

<sup>2</sup> DIAS, José Eduardo de Figueiredo, *Regime de exercício da atividade industrial e a tutela do ambiente-breve apontamento*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Vol IV, pág.230

<sup>3</sup> Anteriormente regulado pelo Decreto-Lei nº209/2008 de 29 de Outubro, regime que revogou o Decreto-Lei nº69/2003 de 10 de Abril, Portaria 464/03 de 06 de Junho, Decreto Regulamentar nº 8/2003 de 11 de Abril e o Decreto- Lei nº182/93 de 14 de Maio. Que por sua vez revogou o regime presente no Decreto-Lei

atividade industrial, tanto a instalação como a exploração e alterações de estabelecimentos industriais. O Sistema de Indústria Responsável é sem margem para dúvida um novo paradigma do licenciamento de estabelecimentos industriais, introduzindo neste âmbito, licenças e autorizações padronizadas e substituindo por completo, em alguns casos, o controlo preventivo pelo controlo *a posteriori*. Este paradigma surge num momento em que a Administração Pública se encontra num momento de grande mudança, devido à crise económica que atravessamos, também a Administração Pública está a sofrer grandes “cortes”, criando cada vez mais plataformas informáticas, facilitando o acesso ao particular mas também diminuindo o número de trabalhadores necessários para obter um título de exploração de estabelecimento industrial. Surgem então diversas dúvidas, tanto nos particulares como na Administração Pública, ao tentar compreender em que consiste na prática este novo paradigma. Levantamos desde já algumas questões que pretendemos dar resposta após a realização deste estudo/dissertação:

Será o Sistema de Indústria Responsável uma verdadeira inovação face ao REAI?

Será o Sistema de Indústria Responsável um regime adaptado à realidade atual?

Estamos perante o fim da burocracia na atividade industrial?

---

---

nº109/91 de 15 de Março (alterado pelo Decreto-Lei nº282/83 de 17 de Agosto), o Decreto-Lei nº427/91, de 31 de Outubro, o Decreto-Lei nº207-A/99 de 09 de Outubro e o Artigo 28º do Decreto-Lei nº194/2000 de 21 de Agosto. Tendo revogado a Portaria nº6065, de 30 de Março de 1929, o Decreto-Lei nº46923 e o Decreto-Lei nº46924 ambos de 28 de Março de 1966, a Portaria nº 22106 de 7 de Julho de 1966, a Portaria 24223 de 04 de Agosto de 1969, o Decreto Regulamentar nº55/79 de 22 de Setembro, o Decreto-Lei nº351/80 de 03 de Setembro e o Decreto-Lei nº364/88 de 14 de Outubro

## Capítulo 1. Conceito de Administração Pública

*“Administrar significa gerir um conjunto de bens para a realização de um conjunto de fins heteronomos. A administração é, pois uma tarefa ou uma atividade que consiste na prossecução desses fins”* <sup>4</sup>. *“A administração pública que é objecto do direito administrativo é uma criação artificial e cultural dos homens, possuindo uma profunda dimensão de historicidade”*<sup>5</sup>. O legislador constitucional consagrou a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Como os objetivos e princípios orientadores da actuação da AP. Previu ainda que a *“Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva”*<sup>6</sup>. *“A sociedade política chega, num dado período histórico, a um consenso maioritário de que certas necessidades sociais básicas devem ser satisfeitas por organizações pertencentes à administração pública. Trata-se de necessidades respeitantes à segurança, cultura e bem-estar, com exclusão da justiça. Estes âmbitos formam a esfera típica atuação da AP, mas não são uma esfera privativa ou reservada da AP, porque não está vedado a organizações privadas o desempenho de tarefas nas áreas de segurança (...) cultura (...), etc. Só há AP porque o legislador define por lei que há determinadas necessidades e tarefas sociais que devem ser realizadas por organizações públicas ou estaduais”*<sup>7</sup>.

Em suma conclui Freitas do Amaral que o direito administrativo e consequentemente a AP devem ser definidos como “o ramo do direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a

---

<sup>4</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2011, 2ª Edição pág.11.

<sup>5</sup> SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição pág.11.

<sup>6</sup>Artigo 247º da Constituição da República Portuguesa

<sup>7</sup> SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição pág.11 e 12.

organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as relações por ela estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da atividade administrativa de gestão pública”<sup>8</sup>.

## **Capítulo 2. Evolução histórica da Administração Pública em Portugal**

### 2.1. Estado corporativo – domínio do poder político

Entre 1926 e 1974 o poder político era quem dominava toda a administração pública, a organização, funcionamento e actuação, tudo era controlado pelo Governo. *“O estado, movido pelo autoritarismo político e pelo intervencionismo económico, convertem-se na mais importante peça de todo o aparelho administrativo; as suas funções, os seus serviços e os seus funcionários tornaram-se muito numerosos.”*<sup>9</sup>. A actuação de administração local era muito reduzida, os funcionários públicos, numa perspectiva geral apenas cumpriam regras de uma política típica do Estado Novo. A ideia de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos era quase inexistente, os funcionários limitavam-se a cumprir ordens e os cidadãos aceitavam o funcionamento tal como ele era, sem questionar. O princípio da igualdade sofria então uma grande ruptura, Figueiredo Dias e Fernanda Paula<sup>10</sup> *“rapidamente se conclui, que, por de trás de igualdade formal, havia uma desigualdade substancial, com o constante agravamento das condições de vida do povo”*. O estado liberal, no essencial, policiava, julgava, recrutava, sancionava e cobrava impostos.

---

<sup>8</sup> AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra Vol.I, 3ª edição, 2006.

<sup>9</sup> AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra Vol.I, 3ª edição, 2006 página 93.

<sup>10</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2011, 2ª Edição pág.21.

## 2.2 A Revolução do 25 de Abril de 1974 e a Constituição de 76

Neste período “ *O governo é órgão de condução política geral do país e o órgão superior da Administração Pública. No entanto, quer o papel do Governo, quer o do Primeiro-Ministro não tem o mesmo peso político do possuído pelo governo no esquema de 1933*”<sup>11</sup>.

Com a 3ª República Portuguesa consagrou-se o princípio da separação entre a administração e a justiça, à muito exigida pelos cidadãos portugueses. Permanece o domínio da administração central face à administração municipal, muito devido às poucas receitas obtidas por esta, tendo no entanto mais autonomia de atuação face ao modelo existente durante o Estado Novo. Surge agora uma administração prestadora de bens e serviços, Figueiredo Dias e Fernanda Paula “ *A separação Estado/Sociedade é agora posta de lado: Para além de ser prestadora e conformadora (da vida social, apoiando os mais necessitados), a administração é também participada e concertada (dois movimentos que refletem a maior importância dos indivíduos e dos grupos sociais na sua atividade), dando-se um crescimento e uma complexificação crescente da Administração Pública*”<sup>12</sup>.

Conclui Freitas de Amaral “ *deu-se na verdade, um forte aumento do intervencionismo estadual, nomeadamente através da socialização dos principais meios de produção: esta é sem dúvida uma das mais relevantes e significativas modificações ocorridas na administração Pública Portuguesa*”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição pág.87.

<sup>12</sup> DIAS, José Eduardo Figueiredo, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2011, 2ª Edição pág.22.

<sup>13</sup> AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra Vol.I, 3ªedição, 2006, pág.96.

### 2.3 O neoliberalismo e a revolução Manogenial da administração Pública (1986-95)

Em linhas gerais Nuno Albuquerque define neoliberalismo como a corrente que “ *defende as privalizações, a introdução de mecanismos do mercado na administração pública. A intervenção económica do Estado deve limitar-se a combater os défices publicos e a inflação, a fiscalização os preços e a concorrência e a libertar o comércio e o investimento*”<sup>14</sup>. Portugal atravessa aqui uma nova reforma administrativa – New Public Management – Revolução Managenial da Reforma Administrativa. Substituem-se os métodos tradicionais de gestão da Administração Pública por técnicas e métodos de gestão empresarial, típicas do sector privado. Destaca-se deste período a criação do Código do Procedimento Administrativo de 1991, aprovado pelo Decreto-lei nº442/91 de 15 de novembro, entrou em vigor a 15 de maio de 1992. Com este diploma deu-se um grande passo na simplificação e sistematização dos serviços públicos abrindo portas à modernização da administração pública. Deu-se ênfase à formação e creditação académica dos funcionários públicos de forma a satisfazer de uma forma mais eficiente ou necessidades dos cidadãos agora vistos como cidadãos-clientes. Contudo refere ainda Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos que “*o CPA revela ainda um excessivo conservadorismo e timidez ou mesmo inexplicável omissão de disciplina de algumas matérias*”, apesar das críticas os autores elogiam o facto de o “*CPA ter revelado uma grande capacidade de adaptação à evolução da realidade administrativa*”<sup>15</sup>. Surge neste movimento um forte crescimento das privatizações ao contrário do que aconteceu após a Revolução dos Cravos “*começou o sentido inverso, que tem transferido bancos, companhias de seguros, e empresas industriais e*

---

<sup>14</sup> SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de Direito Administrativo*, Coimbra editora, 2011, 1ª Edição pág.90 e o relatório do Banco Mundial de 1997 e o artigo de Jacques Fournier, *État dans un monde en evolution*-vd. *Revue Francaise Administration Publique*,1997,nº84.

<sup>15</sup> SOUSA, Marcelo Rebelo, MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral*, tomo III, Dom Quixote, 2007, 1ª Edição.

*terras agrícolas para o setor privado. Mas isso não reduz o peso do Estado da Economia: através de impostos e dívidas públicas*<sup>16</sup>.

*Contudo, hoje são cada vez mais as vozes que apontam os perigos do “desaparecimento” ou “enfraquecimento” do Estado e da Administração pública. A fórmula “menos Estado” não é para aplicar cegamente e em todas as situações.*<sup>17</sup>

#### **2.4 Da criação do eGovernment ao programa Simplex**

Após o lançamento de estratégia de Lisboa (em 2000) a reforma administrativa portuguesa além de questões de qualidade na prestação de serviço público, que já se tentavam alcançar desde a década de 90, o Governo apostou também no eGovernment – Governo Eletrónico com a intenção de promover benefícios para os cidadãos e reinventar o Estado<sup>18</sup>. Segundo a Comissão Europeia o eGovernment consiste no “*uso de tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública combinadas com a mudança organizacional e novas competências a fim de melhorar os serviços públicos e processos democráticos e fortalecer o apoio às políticas públicas*”. Surge então em Portugal em 2002 a Agência para a Sociedade do Conhecimento, através da Resolução de Ministros nº135/2002 de 20 de Novembro para responder às necessidades das Tecnologias de Informação e Comunicação, agora introduzidas na atuação da administração. Observa-se neste período, e muito por imposição da União Europeia, uma crescente modernização da Administração Pública, principalmente no que toca à utilização pela administração das novas tecnologias, que à data são muito básicas ou até mesmo rudimentares. Começam então a surgir no seio da União Europeia programas de simplificação administrativa- emerge o programa “Simplex”. O primeiro

---

<sup>16</sup>AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra Vol.I, 3ªedição, 2006, pág. 97

<sup>17</sup> SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição pág.91

<sup>18</sup> LLIEVA, Zonitsa Angelova, Relatório Final de Estágio do Mestrado de Administração Pública, ano

programa “Simplex” surge em Março de 2006 com a Diretiva 2006/23/CE. “O “Simplex” é um programa de simplificação administrativa e legislativa que pretende tornar mais fácil a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e simultaneamente contribuir para aumentar a eficiência interna dos serviços públicos. As iniciativas propostas no quadro deste programa têm como objetivo alterar processos e simplificar ou eliminar procedimentos constantes das leis e regulamentos em vigor, com base numa avaliação negativa sobre os seus impactos ou a sua pertinência”<sup>19</sup>.

“Portugal não começou agora o seu esforço em matéria de simplificação. Mas com o programa “Simplex” passou a fazê-lo de uma forma sistemática, mobilizando todos os Ministérios e respetivos serviços, envolvendo o centro de Governo, criando equipas interministeriais, apresentando um programa ambicioso, gerindo-o com transparência, prestando contas, mostrando-o e sujeitando-o à sua avaliação”<sup>20</sup>. Os programas “Simplex”, através de uma simplificação corretiva visam: eliminar as certidões, desmaterializar os formulários e procedimentos, desburocratizar, desregulamentar facilitando o acesso aos serviços públicos e consolidar legislação.

Esta simplificação administrativa é um objetivo prosseguido não só em Portugal mas a todo o nível Internacional, defendido também no Memorando da Troika, medida 5.36. O início do século XXI trouxe desafios acrescidos para o setor público de todos os países. A globalização das atividades, a deslocação com custos marginais dos instrumentos, a necessidade de atenção aos detalhes para melhorar a potencialidade, a proximidade com os clientes, as preocupações energéticas e ambientais são desafios emergentes que nos afetam de forma crescente e cada vez mais intensos. O setor público que tradicionalmente tem uma maior resistência às dinâmicas de mudança do que o setor privado, terá, necessariamente, que se modernizar e flexibilizar. As tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm um papel fundamental neste processo de mudança induzindo

---

<sup>19</sup> Definição descrita na página web [www.simplex/simplex.html](http://www.simplex/simplex.html)

<sup>20</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Serviço Público que futuro?*, Almedina, 2009, pág. 40

*melhorias de produtividade e um relacionamento mais próximo com os cidadãos e as empresas*<sup>21</sup>.

## **2.5 Estado Regulador- abolição de formas de controlo prévio das atividades privadas**

No âmbito da atuação da Administração Pública regulada pelo direito administrativo existem duas figuras clássicas: a *concessão* e a *autorização*. Pedro Gonçalves distingue estas duas figuras, “concessão surge como um ato jurídico que atribui ao particular a faculdade de exercer uma atividade pública;” e “ a autorização, por seu lado, surge como um ato jurídico que permite ao particular desenvolver uma atividade privada”<sup>22</sup>. Neste estudo apenas iremos debruçar-nos sobre a autorização administrativa sendo este o objeto do mesmo, deixando de lado desenvolvimentos sobre a concessão administrativa.

No século XXI tenta-se cada vez mais diminuir a utilização de autorizações administrativas como forma de permitir uma atividade privada, recorrendo a procedimentos de comunicação prévia e responsabilização dos requerentes, que mais adiante se explanará. As autorizações administrativas são direcionadas aos particulares e as atividades que estes pretendem iniciar, ao setor privado, parece contraditório que assim o seja, visto que a atividade privada tem subentendido o conceito de “liberdade”. No entanto tal torna-se necessário, por força da lei, que nem todas as atividades são totalmente livres, um exemplo disso e que facilmente se compreende esta exigência, é o nosso objeto de estudo- o licenciamento industrial. Comportando, ou melhor, podendo comportar a atividade industrial risco para a saúde

---

<sup>21</sup> PEREIRA, Manuel João , et al, *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Instituto Nacional de Administração, 2005, pág.17

<sup>22</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição, pág. 145

pública e para o ambiente é aceitável que exista uma fiscalização por parte da Administração Pública.

A fiscalização da Administração Pública por excelência é o controlo preventivo, o que quer isto dizer que antes de a administração autorizar um privado a iniciar uma determinada atividade avalia primeiro se todos os pressupostos e requisitos legais estão preenchidos. Atualmente assistimos a uma alteração deste paradigma, apesar de ainda se recorrer ao controlo preventivo, surgem cada vez mais figuras com recurso ao controlo *a posteriori*. Afirma neste sentido Pedro Gonçalves “*o propósito da abolição da autorização e dos controlos públicos prévios tem-se manifestado por uma efetiva diminuição do campo de acção dessas figuras; contudo, em certos casos e sob certas condições, o direito europeu aceita e reconhece a conveniência na manutenção da autorização administrativa, como ato das administrações nacionais*”<sup>23</sup>.

É nesta alteração de paradigma que surge em 2011 com o Decreto-Lei nº48/2011 de 1 de Abril, a iniciativa do Licenciamento Zero, dando cumprimento ao Programa “Simplex” de 2010 e uma das medidas emblemáticas da “Agenda Digital de 2015”. Neste seguimento surge em 2012 o Sistema de Industria Responsável, aprovado pelo Decreto-Lei nº169/2012 de 1 de Agosto, que aprova o novo regime do licenciamento da atividade industrial, e tema central desta Dissertação.

---

<sup>23</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição, pág. 153

### **Capítulo 3. Princípios gerais reguladores do Sistema de Indústria Responsável**

Os princípios jurídico-administrativos regulam a atividade da Administração, são os alicerces da sua atuação. *Os princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fácticas e jurídicas. Os princípios não proibem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”; impõe a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fáctica e jurídica (...) os princípios coexistem, as regras antinómicas excluem-se* <sup>24</sup>.

Na parte I do Código de Procedimento Administrativo encontrando-se regulados os princípios gerais da Administração Pública, designadamente o princípio da legalidade (art.3º), o princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses do cidadão (art.4º), o princípio da igualdade e da proporcionalidade (art.5º), o princípio da justiça e da imparcialidade (art.6º), o princípio da colaboração da Administração com os particulares (art.7º), o princípio da participação (art.8º), o princípio da decisão (art.9º), o princípio da desburocratização e da eficiência (art.10º), o princípio da gratuidade (art.11º) e o princípio do acesso à justiça (art.12º). Trata-se de princípios gerais cuja existência decorre, expressa ou implicitamente, dos preceitos constitucionais (máxime, arts. 266º e seguintes) e que respeitam à organização e ao funcionamento de uma Administração Pública típica de um moderno Estado de Direito<sup>25</sup>.

Particularmente no regime do Sistema de Indústria Responsável, o legislador previu no nº2 do art. 1º “ *O SIR tem como objetivo prevenir riscos e inconvenientes resultantes da exploração dos estabelecimentos industriais, com vista a salvaguardar a saúde pública e a dos trabalhadores, a segurança de pessoas e bens, a segurança e saúde nos*

---

<sup>24</sup> AMARAL, Diogo Freitas do, *Manual de Introdução ao Direito*, vol.I, Coimbra, Almedina, 2004, pág.501

<sup>25</sup> Prêambulo do Decreto-Lei nº442/91 de 15 de Novembro, ponto 7.

*locais de trabalho, a qualidade do ambiente e um correto ordenamento do território, num quadro de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social das empresas, assente na simplificação e na transparência de procedimentos.”*

São várias as definições de princípio da simplificação, nomeadamente:

- “Simplificar significa, portanto, fazer com que as exigências burocráticas sejam proporcionais ao risco; recomenda deixar o cidadão escolher entre pagar (mesmo que eventualmente desnecessária) ou utilizar formas mais simples e mais baratas; exige tornar claro e transparente o procedimento, suprimir os passos que não servem para nada, pedir apenas a informação indispensável, concentrar o atendimento num só ponto e diminuir o tempo de resposta, venha ela a ser positiva ou negativa”. (Maria Manuel Leitão Marques<sup>26</sup>)
- “Simplificação significa suprimir procedimentos desnecessários e facilitar a vida ao cidadão, organizando transversalmente os serviços administrativos em função da procura, de modo a que possam disponibilizar uma resposta única às principais ocorrências de vida dos respetivos utentes”. (Maria Manuel Leitão Marques<sup>27</sup>);
- “Os procedimentos administrativos realizados ao abrigo do presente Decreto-Lei, bem como nos procedimentos administrativos conexos com os mesmos, devem realizar-se de forma a reduzir ao mínimo indispensável os encargos sobre os interessados, os procedimentos, documentos e atos que tenham de praticar ou enviar para as entidades competentes, bem como a necessidade de deslocações físicas (...)”<sup>28</sup>;

---

<sup>26</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Serviço Público que futuro?*, Almedina, 2009, pág. 42

<sup>27</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Serviço Público que futuro?*, Almedina, 2009, pág. 22

<sup>28</sup> Art.49º do Decreto-Lei nº39/2010 de 26 de Abril, Regulação do acesso e exercício da atividade de mobilidade elétrica.

- “São vários os princípios de simplificação administrativa (...): o princípio da concentração num ponto único de contato (balcão única eletrónico) dos procedimentos (...); o princípio de partilha de informação entidades públicas (...); princípio da Administração aberta, ou seja da natureza pública da informação comunicada no balcão único para que possa ser reutilizada, sem prejuízo da proteção dos dados pessoais; o princípio de utilização de linguagem simples e clara na forma como a informação é disponibilizada”<sup>29</sup>;
- “A simplificação exige diminuir os custos Administrativos para o industrial, por exemplo, suprimindo formalidades desnecessárias e documentação instrutória dos pedidos, reduzindo prazos para a decisão e prevendo o deferimento tácito, desgraduando procedimentos em função dos riscos da atividade industrial, ou disponibilizando toda a informação e as interações necessárias com a Administração num único balcão, presencial e/ou eletrónico para os agilizar”<sup>30</sup>.

Quanto ao princípio da transparência temos:

- “As regras transparentes são essenciais. A Administração não pode ter intervenções imprevisíveis. Os cidadãos conhecedores da lei, das regras e dos princípios em que elas assentam, devem ser capazes de prever razoavelmente a resposta da Administração. Esta, não pode ser casuística e imprevisível e, se for, é suspeita, por isso, deve-se passar mais tempo a definir regras claras do que a interpretar as situações e os casos que os cidadãos apresentam à Administração”<sup>31</sup>;

---

<sup>29</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Claudia, RAFEIRO, Maria Maia, *Licenciamento Zero- Regime Jurídico Comentado*, Almedina, 2012, 1ª Edição, pág 16

<sup>30</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Claudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Indústria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.25

<sup>31</sup> OLIVEIRA, Luís Valente (1999, Junho), *A administração Pública no limiar do Século XXI: os grandes desafios- os condicionamentos em Portugal*. Poster apresentado no Centro de Congressos de Lisboa

- “O princípio da transparência, que constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, impõe que a Administração atue de forma a dar uma imagem de objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de molde a projetar para o exterior um sentido de confiança” (Acórdão nº030/04 do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de Fevereiro de 2004);
- “A transparência, por sua vez, deve ser entendida no quadro de uma comunicação entre a Administração e os cidadãos, estando diretamente relacionada com o princípio do acesso à informação administrativa”<sup>32</sup>;

Maria Manuel Leitão Marques realça ainda um outro princípio importante na visam desta alteração de paradigma iniciado pelos programas “Simplex”, o princípio da qualidade, define a autora: *“qualidade significa proporcionar serviços orientado para a satisfação do utente, exigindo a auscultação regular das suas expetativas e a introdução dos ajustamentos necessários ao fornecimento das respostas mais adequadas. A melhoria do atendimento deve ser um objetivo permanente, na dupla perspetiva dos fatores relevantes para o cidadão - redução do tempo de espera, disponibilização e interligação de canais alternativos, minização das deslocações, eliminação da duplicação de contactos e acesso simplificada à informação- e da maior eficiência interna da Administração – redução de encargos, fusão de balcões, promoção da articulação intersetorial e flexibilização dos recursos”*<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Industria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.25

<sup>33</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Serviço Público que futuro?*, Almedina, 2009, pág. 22

## **Capítulo 4. Classificação dos estabelecimentos industriais e os respectivos regimes procedimentais para instalação e exploração**

Com o Decreto-Lei nº 169/2012, de 1 de Agosto surge o novo paradigma do licenciamento industrial, o Sistema de Indústria Responsável (SIR). A temática do exercício da atividade industrial surge agora consolidado num único diploma, acabando assim com a dispersão legislativa que ainda existia. O SIR regula ainda a instalação e exploração das novas Zonas Empresariais Responsáveis (ZER) e a acreditação de entidades intervenientes no licenciamento industrial. Esta nova perspetiva do licenciamento industrial pretende que o investimento e a instalação de atividades industriais em Portugal se tornem mais simples, mais seguros e mais rápidos, potenciando o fundamental crescimento do emprego e da economia nacional<sup>34</sup>.

A principal alteração, ou pelo menos a mais relevante em termos práticos, do Sistema de Indústria Responsável face ao regime anterior, o regime de exercício da atividade industrial (REAI), aprovado pelo Decreto-Lei nº 209/2008, de 29 de Outubro, é forma de fiscalização efetuada pelas autoridades competentes. Anteriormente o mecanismo de fiscalização por excelência era o controlo prévio, com o SIR reduz-se este controlo e reforçam-se os mecanismos de controlo *a posteriori*, acompanhado de uma maior responsabilização dos industriais e das demais entidades intervenientes.

Atualmente, à semelhança do que sucedia no regime de exercício da atividade industrial (REAI), os estabelecimentos industriais classificam-se em três tipos: tipo 1, tipo 2 ou tipo 3. A classificação é dada em função do grau de risco potencial inerente à sua exploração, para a pessoa humana e para o ambiente.

---

<sup>34</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Indústria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.15

#### 4.1 Estabelecimentos industriais do tipo 1

Os estabelecimentos industriais do tipo 1 estão tipificados no nº2 do art.11º do Sistema de Indústria Responsável: *são incluídos no tipo 1 os estabelecimentos cujos projetos de instalação industriais se encontrem abrangidos por, pelo menos, um dos seguintes regimes jurídicos: RAJIA; o RJPCIP ou RPAG, regulados pelo Decreto-Lei nº151-B/2013 de 31 de Outubro, Decreto-Lei nº173/2008 de 26 de Agosto e Decreto-Lei nº254/2007 de 12 de Julho, respetivamente.*

No regime previsto pelo Regime de Exercício da Atividade Industrial (REAI) eram ainda incluídos nos estabelecimentos industriais do tipo 1 os projetos de instalação industriais abrangidos pelo OGRP, regulado pelos Decretos-Leis nº152/2002, de 23 de Maio, 3/2004, de 3 de Janeiro, 85/2005 de 28 de Abril e 178/2006, de 5 de Setembro, quando estivessem em causa resíduos perigosos, de acordo com a lista europeia de resíduos constantes da Portaria nº209/2004, de 3 de Março.

Os estabelecimentos industriais do tipo 1 são aqueles que comportam um maior grau de risco potencial inerente à sua exploração, para a pessoa humana e para o ambiente. No Sistema de Indústria Responsável existem dois tipos de procedimentos: Autorização Prévia Individualizada e a Autorização Prévia Padronizada. *“O SIR distingue entre dois tipos de situações no âmbito das atividades industriais do tipo 1: as que se conformam com as condições pré-definidas, que por analogia poderíamos designar por “pronto-a-vestir”, a que se aplica o procedimento de autorização prévia padronizada; e aquelas que exigem a definição de condições específicas, o chamado “fato-à-medida” a que se aplica o procedimentos de autorização prévia individualizada”*<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Indústria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.49

#### 4.1.1 Autorização Prévia Individualizada

O procedimento da Autorização Prévia Individualizada é o procedimento mais complexo e demorado previsto no Sistema de Indústria Responsável. Na redação dada pelo REAI este procedimento correspondia à antiga autorização prévia regulada pelos arts.21º a 32º e que consistia em dois procedimentos sucessivos: a autorização de instalação e o licenciamento de exploração, “ a autorização prévia do REAI encontrava-se organizada de forma a distinguir claramente, por um lado, um procedimento de autorização de instalação do estabelecimento industrial (arts. 21º a 25º) e, por outro lado, um procedimento de licenciamento da sua exploração (arts. 26º a 32º), dois procedimentos que se apresentavam como sucessivos, cada um dos quais terminando com o respetivo ato final de decisão (autorização de instalação e licença de exploração) ”<sup>36</sup>.

Atualmente a Autorização Prévia Individualizada surge como um único procedimento constituído por dois momentos: a decisão de instalação e o título de exploração (arts. 20º a 26º do SIR), *com o presente diploma pretende-se que o procedimento de autorização prévia individualizada surja como um único procediemtno que visa uma única decisão a qual integra em si dois momentos: um tendente à decisão de instalação (que confere ao respetivo titular o direito à execução do projeto de instalação de estabelecimento industrial do tipo 1 em conformidade com as condições estabelecidas); outro tendente a conferir um título de exploração ao estabelecimento, emitido após a realização de uma vistoria destinada a verificar aquela conformidade* <sup>37</sup>.

O procedimento de Autorização Pévia Individualizada, tal como todos os outros procedimentos previstos no Sistema de Indústria Responsável, realiza-se por via eletrónica, no “Balcão do empreendedor”,

---

<sup>36</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Industria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.106

<sup>37</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Industria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.106

ou através dos balcões presenciais das entidades públicas competentes. *“Ficam assim previstas as condições capazes de fomentar a rápida comunicação entre todas as entidades com intervenção no licenciamento industrial, bem como a comunicação rápida e transparente, do agente económico com a respetiva entidade coordenadora”*<sup>38</sup>. É através do Portal da Empresa que se consegue aceder ao Balcão do Empreendedor e conseqüentemente onde se pode preencher o formulário de início do processo de licenciamento industrial, *o processo de licenciamento industrial é composto por um formulário de enquadramento e um formulário de detalhe. A informação só fica guardada na plataforma após a transição para o formulário de detalhe*<sup>39</sup>. O particular preenche um formulário geral (formulário de enquadramento) composto por seis passos, no decorrer do preenchimento são colocadas as questões mínimas e necessárias, que permitem enquadrar o estabelecimento industrial. No final, obtém informações como: tipologia do estabelecimento, procedimento a aplicar ou entidade coordenadora do estabelecimento industrial, é através deste possível determinar qual a zona geográfica onde o particular pretende iniciar a atividade industrial e qual o tipo de estabelecimento industrial em causa (tipo 1, 2 ou 3). O formulário de detalhe é gerado com base no formulário de enquadramento, este formulário de detalhe está organizado por secções temáticas, como por exemplo: identificação dos elementos intervenientes no processo de licenciamento e atribuição de número de controlo veterinário. Em cada secção temática e em função das respostas dadas pelo empresário, são indicados os documentos a anexar. Tal como no formulário de enquadramento, são as respostas dadas no decorrer do preenchimento das diferentes secções que determinam as perguntas que se seguem<sup>40</sup>.

O particular através da apresentação do formulário de autorização prévia individualizada e os respetivos elementos instrutórios definidos pela

---

<sup>38</sup> [www.dre.min-economia.pt/ms/1/default.aspx?.pl=&id=5517&access=0](http://www.dre.min-economia.pt/ms/1/default.aspx?.pl=&id=5517&access=0)

<sup>39</sup> Informação retirada no [www.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.pt), aquando do início do preenchimento do formulário para o licenciamento industrial

<sup>40</sup> <http://www.portaldaempresa.pt/cve/pt/Industria/default>

Portaria 302/2013, de 16 de Outubro, requer à entidade coordenadora (definida aquando do preenchimento do formulário eletrónico, é aqui que o particular obtem a informação da entidade coordenadora específica para o seu caso em concreto) uma decisão de instalação que contem as condições necessárias, a observar pela entidade coordenadora, para que a mesma emita um título de exploração daquele estabelecimento industrial em específico. Com a decisão de instalação a entidade coordenadora dá ao particular as “medidas que tem que ter o seu fato”. É após esta decisão de instalação que o particular pode executar o seu projeto de instalação de estabelecimento industrial do tipo 1.

Para efeito de contagem de prazo a data a ter em conta é a data indicada no respetivo comprovativo do pagamento da taxa prevista no art.79º do SIR. Após este comprovativo supra referido, dá-se início à fase de saneamento. *Saneamento, isto é, verificação da existência, em concreto, dos requisitos de ordem formal e procedimental que possam obstar ao conhecimento do pedido*<sup>41</sup>.

A fase de saneamento termina com uma de três atitudes por parte da entidade coordenadora: seguimento do processo para a fase de instrução, a emissão de parecer, aprovação ou autorização, nos casos em tudo está em conformidade; despacho de convite de aperfeiçoamento quando existam elementos em falta e sejam possíveis de suprimento (*no qual especifica em concreto os elementos em falta, bem como, se for caso disso, os esclarecimentos necessários à boa instrução do processo*<sup>42</sup>); despacho de indeferimento liminar, extinguindo-se o procedimento, quando as irregularidades não forem susceptíveis de suprimento.

O Sistema de Indústria Responsável prevê, que no mesmo prazo que a entidade coordenadora tem para emitir despacho saneador (cinco dias a contar da data do pedido de autorização prévia individualizada), a entidade coordenadora tem ainda a possibilidade, quando entenda por

---

<sup>41</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Indústria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.107

<sup>42</sup> Alínea a), nº5 do Art. 21º do Sistema de Indústria Responsável

bem, de convocar os serviços ou organismos da administração central, que por exigência legal se tenham de pronunciar sobre o pedido de autorização prévia individualizada, para uma reunião- *conferência de entidades interveniente*. Maria Manuel Leitão Marques, Fernanda Paula Oliveira, Ana Cláudia Guedes e Mariana Maia Rafeiro esclarecem que a conferência de entidades intervenientes *trata-se de uma reunião que visa obter uma concertação de entendimento entre as várias entidades pelo que, existindo pareceres de sentido contrário em matérias comuns, as entidades devem articular-se para alcançar soluções de consenso. No entanto, dado o momento em que ocorre, pode esta conferência servir também para que a entidade coordenadora e as entidades a consultar procedam em conjunto, ao saneamento do processo.*

Terminada a fase de saneamento, inicia-se a fase de instrução ou mais especificamente a emissão de parecer, aprovação ou autorização das entidades públicas competentes. Os prazos para a entidade pública competente se pronunciar nesta fase constam do Anexo IV ao SIR: RJAIA, RPAG e licença ambiental em local não abrangido por AIA<sup>43</sup>, prazo máximo para pronúncia de 80 dias; licença ambiental em local abrangido por AIA e operação de gestão de resíduos – regime de incineração<sup>44</sup>, prazo máximo para pronúncia de 50 dias; TEGEE e operação de gestão de resíduos- parecer previsto no art.42º e alvará dos regimes geral ou simplificado<sup>45</sup>, prazo máximo para pronúncia 30dias; Título de utilização de recursos hídricos, quando haja lugar a consultas e outras consultas para indústria do tipo 1, prazo máximo para pronúncia 25 dias; título de utilização de recursos hídricos, quando não haja lugar a consultas e outras consultas para a indústria do tipo 2, prazo máximo para pronúncia 15 dias.

---

<sup>43</sup> Regime jurídico relativo à prevenção e controlo integrados da poluição, aprovado pelo Decreto-Lei nº1739/2008, de 26 de Agosto, e alterado pelo Decreto-Lei nº60/2012, de 14 de Março

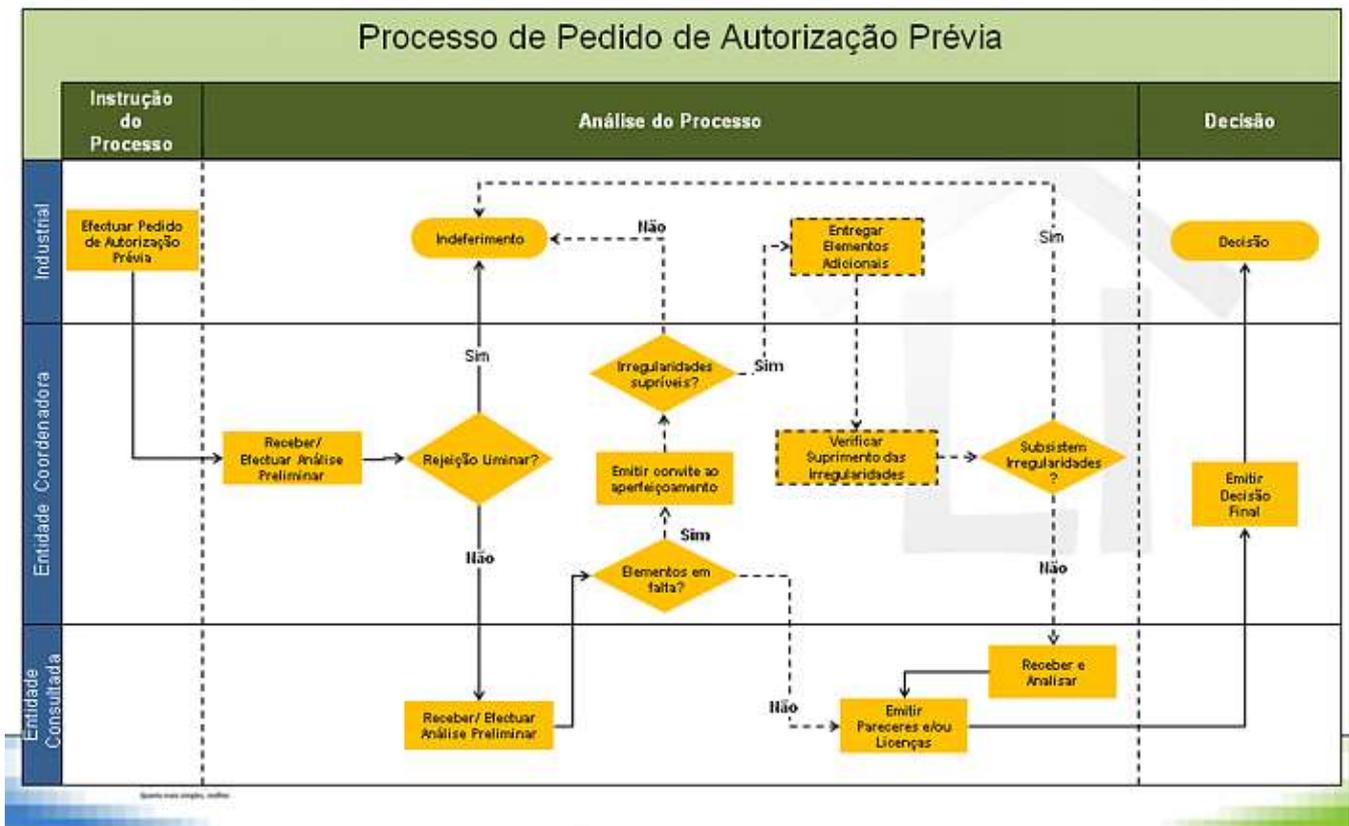
<sup>44</sup> Decreto-Lei nº85/2005, de 28 de Abril, alterado pelos Decretos-Leis nº178/2006, de 5 de Setembro, e 92/2010, de 26 de Julho

<sup>45</sup> Decreto-Lei nº178/2006, de 5 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei nº173/2008, de 26 de Agosto, pela Lei nº64-A/2008, de 31 de Dezembro, e pelos Decretos –Leis nº 183/2009, de 10 de Agosto, e 73/2011, de 17 de Junho

O procedimento de Autorização Prévia Individualizada termina com uma decisão final por parte da entidade coordenadora. Esta decisão final pode revestir uma de três formas: decisão favorável, favorável, condicionada ou desfavorável. Em caso de decisão favorável condicionada, a entidade coordenadora dá luz verde ao particular para iniciar a sua atividade, mas existem ainda formalismos ou requisitos que não se encontram observados. Aqui a entidade coordenadora determina expressamente as condições a observar pelo particular na execução do projeto e na exploração do estabelecimento industrial em termos que vinculam as entidades públicas intervenientes no procedimento de autorização prévia individualizada. Esta decisão favorável condicionada, por força do dever de fundamentação que regula a Administração Pública, tem de ser devidamente fundamentada. Tal como a decisão favorável condicionada também a decisão desfavorável tem de ser devidamente fundamentada, no nº4 do art.24º o legislador determina de forma clara quais os motivos para o indeferimento: DIA desfavorável ou a não conformidade do projecto de execução com a DIA; indeferimento do pedido de licença ambiental; indeferimento do pedido de aprovação do relatório de segurança; indeferimento do pedido de título de emissão de gases com efeito de estufa; indeferimento do pedido de título de utilização de recursos hídricos; indeferimento do pedido de alvará e ou parecer desfavorável de aeração de gestão de resíduos e decisão desfavorável da CCDR, em razão da localização. Em casos de decisão favorável a entidade coordenadora procede à vistoria prévia obrigatória na autorização prévia individualizada e após a mesma emiteo título de exploração. Na autorização prévia individualizada a decisão final favorável não constitui por si mesma um título de exploração, é exigido ainda uma vistoria prévia. O título de exploração é disponibilizado no “Balcão do empreendedor” pela entidade coordenadora, notificando de forma automática tanto o particular como a Câmara Municipal territorialmente competente e ainda as entidades consultadas ou que deveriam ter sido consultadas.

Apesar da existência de algumas alterações é de fácil percepção que na sua essência o procedimento de autorização prévia individualizada não comporta significativas alterações em termos práticos, pois apesar de estarmos perante um único procedimento é exigido da parte da AP os mesmos comportamentos. No que respeita à autorização prévia individualizada poderemos afirmar com toda a convicção que o SIR não trouxe nenhuma novidade.

O procedimento de autorização prévia individualizada é então o típico procedimento autorizativo, que se baseia num controlo preventivo (iniciativa, saneamento, instrução e decisão final). Este regime aplica-se, ou por opção do requerente ou quando não se encontrarem preenchidos os requisitos da autorização prévia padronizada.



Fonte: Portal da Empresa

#### 4.1.2 Autorização Prévia Padronizada

*Relativamente ainda aos estabelecimentos de tipo 1, e em linha com a adoção progressiva e incremental pelas entidades intervenientes de condições técnicas padronizadas, estabelece-se o regime de autorização prévia padronizada, com a responsabilização do agente económico pelo cumprimento de um conjunto de requisitos predefinidos em licença ou autorização 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 adoptado o regime de autorização prévia individualizada<sup>46</sup>. Define ainda o SIR licença ou autorização padronizada como a licença ou autorização que incorpora condições técnicas padronizadas, por tipo de atividade e ou operação, definidas pelas entidades competentes nas áreas do ambiente, da segurança e saúde no trabalho e da segurança alimentar nas respetivas áreas de atuação. O regime da autorização prévia padronizada encontra-se regulado pelo Sistema de Indústria Responsável nos arts. 26º a 29º.*

No que respeita à iniciativa e saneamento do procedimento de autorização prévia padronizada, a mesma processa-se da mesma forma que o procedimento de autorização prévia individualizada, apenas acresce ao formulário de pedido de autorização padronizada e respetivos elementos instrutórios constantes da Portaria 302/2013, de 16 de Outubro a obrigatoriedade de identificar as licenças e autorizações padronizadas objeto do pedido e a entrega de uma declaração de responsabilidade do requerente do cumprimento integral das obrigações e condições constantes das licenças e autorizações padronizadas em causa. Logo para que o particular possa recorrer a este procedimento é necessário a existência de licença ou autorização padronizada no domínio das atividades e/ou operações a desenvolver no estabelecimento e ainda a entrega da declaração de responsabilidade já supra referida.

---

<sup>46</sup> Preâmbulo do Decreto-Lei nº169/2012, de 1 de Agosto

As principais alterações em termos processuais deste regime para a autorização prévia individualizada resume-se ao encurtamento dos prazos, nomeadamente o prazo para despacho de convite de aperfeiçoamento e consequentemente o prazo para o dito aperfeiçoamento por parte do particular (alteração de 20 para 10 dias e de 30 para 20 dias, respetivamente). *Na autorização prévia padronizada há ainda dispensa de consulta de entidades públicas<sup>47</sup> quando: a respetiva pronúncia esteja abrangida por licença ou autorização padronizada objeto do pedido; ou a autorização prévia padronizada estiver instruída com: parecer, autorização ou outro título legalmente exigido, que mantém a sua validade, desde que se mantenham inalterados os respetivos pressupostos de facto ou de direito; relatório de avaliação da conformidade com a legislação aplicável nas áreas técnicas da segurança e saúde no trabalho e segurança alimentar, elaborado por entidade acreditada para o efeito* (art.28º do SIR). Esta dispensa de consulta de entidades públicas em determinadas circunstâncias *constitui precisamente uma das vantagens deste procedimento e uma das razões que permite a sua simplificação e encurtamento dos prazos de decisão. Em certa medida, a intervenção no processo das referidas entidades ocorre na fase de elaboração das condições técnicas padronizadas<sup>48</sup>.*

O art. 28º do SIR tem como epígrafe “Pronúncia de entidades públicas”, o artigo determina as situações onde é necessário a pronúncia de entidades pública mas não o faz de uma forma peculiar, inverte o raciocínio, explica quais as situações onde não há lugar a consulta de entidades públicas, logo quando o caso em concreto não se enquadre em nenhuma das alíneas

---

<sup>47</sup> Entidades públicas definidas pelo art. 14º do SIR: a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.; a Autoridade Nacional de Protecção Civil; a Autoridade para as Condições de Trabalho; a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional territorialmente competente; a Direção Geral da Saúde; a Direção Geral de Alimentação e Veterinária; as autarquias locais competentes e outras entidades previstas em legislação específica que tenha por objeto o licenciamento ou regulação da atividade industrial objeto do SIR.

<sup>48</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Industria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.131

do nº1 do artigo, aí haverá necessidade de consultar as entidades públicas competentes.

Terminando a fase de pronúncia das entidades públicas a fase segue-se a decisão final. Tal como acontece na autorização prévia individualizada, a decisão pode ser favorável, favorável condicionada e desfavorável. Quando a decisão for favorável, a mesma consubstancia o título de instalação e exploração padronizada para todos os efeitos previstos no Sistema de Indústria Responsável. O facto de uma decisão favorável consubstanciar em si mesma um título de instalação e exploração de um estabelecimento industrial, destaca desde logo a sua grande diferença face à autorização prévia individualizada, pois no regime anteriormente explicado a decisão final favorável não era nada mais do que a autorização para a realização da vistoria prévia e não um título. A decisão pode ser desfavorável apenas nos casos tipificados no nº8 do art.29º do SIR, *caraterísticas e especificações da instalação industrial descritas no pedido de autorização padronizada que não correspondam ao âmbito de aplicação das licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido ou decisão desfavorável da CCDR- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional- em razão da localização.* A decisão pode ainda ser favorável condicionada à apreciação positiva de cópia da apólice de seguro de responsabilidade civil. *Assim ao contrário do que se refere no nº4 do artigo 4º e no nº2 do artigo 25º (autorização prévia individualizada), em que a mera apresentação da cópia da apólice de seguro é condição da emissão do título de exploração, sendo necessariamente disponibilizada antes da decisão final, exige este artigo uma apreciação positiva que parece valer como condição de eficácia do ato e do título*<sup>49</sup>. Na autorização prévia padronizada aumenta a exigência quanto à apólice de seguro de responsabilidade civil, o legislador exige ainda além da apresentação da cópia uma avaliação positiva da mesma, sem que se consiga entender em que termos é feita esta avaliação positiva e em que consiste. Salientam as

---

<sup>49</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Indústria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.136

autoras Maria Marques, Fernanda Oliveira, Ana Guedes e Mariana Rafeiro *a interpretação desta disposição coloca vários problemas. Desde logo, não se sabe em que consiste apreciar positivamente um cópia de uma apólice de eguro, se é verificar se a mesma foi emitida nos termos fixados em portaria (que como referimos ainda não foi publicada à data da elebaração deste comentário), ou se consiste em verificar se a cópia foi objeto de certificação que ateste que é conforme o original da apólice, ou ainda qualquer outro tipo de apreciação. Também se desconhece qual é a consequência da apólice não ser apreciada positivamente, parecendo que apenas afetará a eficácia do título.* Poderemos ainda colocar a hipótese de a expressão “apreciação positiva”, se tratar apenas de um lapso do legislador, onde o mesmo apenas se queria referir a uma espécie de comprovativo de recebimento da cópia de apólice de seguro de responsabilidade civil. Além da “apreciação positiva” da apólice de seguro de responsabilidade serem uma das razões para uma decisão favorável condicionada, existe ainda uma outra: a realização de vistoria prévia quando caso disso. Antes de explicar esta “condicionante”, é necessário explicar que na autorização prévia padronizada, ao contrário da autorização prévia individualizada, a realização de vistoria prévia não é regra e não obsta ao título de instalação e exploração padronizada. No entanto a lei determina quais as situações onde a vistoria prévia é obrigatória, por via de exceção, *a decisão final da entidade coordenadora sobre o pedido de autorização prévia padronizada não depende de vistoria prévia, excepto no caso de exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada ou de atividade de operação de gestão de resíduos (nº4, do art.29º do SIR).* Pode então a decisão final ser condicionada por falta de vistoria *no caso de a instalação implicar a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio e houver lugar a vistoria da entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar ou da entidade responsável pela segurança contra incêndios em edifícios (...) quando favorável, é sempre condicionada à realização daquela vistoria (nº7, do art.29º do SIR).*

*Trata-se, de uma disciplina jurídica exigente, que envolve a intervenção de várias entidades públicas, e em que assume uma posição central e de destaque a designada entidade coordenadora. Este aspeto da disciplina permite perceber que a “autorização industrial” surge como uma decisão inserida num procedimento complexo integra pareceres de outras entidades, bem como outras autorizações e aprovações. A lei alude, a este respeito, à decisão final como uma decisão integrada (art.24º), para significar que se trata de uma pronúncia resultante de uma série de atos sequenciais da responsabilidade de várias entidades. As pronúncias anteriores assumem uma natureza de pareceres ou de autorizações administrativas prévias<sup>50</sup>.*

Sendo os estabelecimentos industriais de tipo 1 os que comportam uma maior cautela, devido ao seu elevado risco para a pessoa humana e para o ambiente, é sem dúvida uma grande mudança a adopção a medidas padronizadas refletindo desta forma o ponto chave do novo paradigma do licenciamento industrial. Através destas medidas padronizadas estipuladas em função do tipo de atividade a explorar definidas pelas entidades competentes, é conseguido o principal objetivo do Sistema de Indústria Responsável, agilizar o processo de licenciamento das indústrias, tornando-o mais celere, diminuindo as taxas a serem pagas pelo Requerente e em contrapartida responsabilizar o mesmo pelo não cumprimento integral das diretivas estipuladas pelas medidas padronizadas para o tipo setor em causa. Esta maior responsabilização do requerente, pelo não cumprimento integral das medidas padronizadas, é conseguido através da exigência, logo aquando da submissão pedido de autorização prévia padronizada, de uma declaração de responsabilidade de cumprimento integral das obrigações e condições constantes das licenças ou autorização padronizadas objeto do pedido. A emissão pelo industrial desta declaração de cumprimento das obrigações e condições constantes de licença ou autorização padronizada quando não estejam

---

<sup>50</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição, pág. 193

cumpridas as obrigações, sem prejuízo da punição pela prática de crime de falsas declarações, constitui contraordenação punível com coima de €500 a €5000, em caso de pessoa singular e €4400 a € 44000 para as pessoas coletivas, definido no art.75º nº1 do SIR.

No entanto, e tal como era de esperar, o requerente apenas pode recorrer à licença ou autorização padronizada se a mesma existir para a atividade e ou operações a desenvolver no estabelecimento industrial. O SIR faz uma ressalva, nº4 do artigo 26º “ *por opção do requerente, e se for caso disso, o procedimento de avaliação de impacte ambiental a projeto de execução, os procedimentos de notificação e de aprovação do relatório de segurança, bem como ainda, no caso de não existir licença ou autorização padronizada, o procedimento de emissão de título ou informação prévia de utilização de recursos híbridos, podem ser iniciados junto da entidade coordenadora e decorrer em simultâneo com o procedimento de autorização prévia padronizada.*” Parece nos que o legislador previu a impossibilidade/demora de existirem licenças e autorizações padronizadas sobre todas as matérias, permitindo ainda assim o recurso ao procedimento da autorização prévia padronizada.

#### **4.2 Estabelecimentos industriais do tipo 2**

*São incluídos no tipo 2, os estabelecimentos industriais não incluídos no tipo 1, desde que abrangidos por pelo menos um dos seguintes regimes jurídicos ou circunstâncias: potência elétrica contratada igual ou superior a 99kVA; potência térmica superior a 12x106kJ/h; número de trabalhadores superior a 20; necessidade de obtenção de TEGEE e necessidade de obtenção de alvará ou parecer para operações de gestão de resíduos, nos termos do Decreto-Lei 178/2006, de 5 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº173/2008, de 26 de Agosto, pela Lei nº64-A/2008, de 3 de Dezembro e pelos Decretos-Leis nº183/2009, de 10 de Agosto e 73/2011, de 17 de Junho (nº3, do art.11º, do SIR). No REAI aos estabelecimentos de indústria*

do tipo 2 correspondia o procedimento de declaração prévia regulada pelos arts. 33º a 39º. O procedimento de licenciamento para este tipo de estabelecimentos é a comunicação prévia com prazo e encontra-se regulada pelo Sistema de Indústria Responsável nos arts. 30º a 32º.

#### 4.2.1 Comunicação Prévia com Prazo

A comunicação prévia *constitui um ato jurídico privado que manifesta uma pretensão do autor e que desencadeia o início de um procedimento administrativo de controlo público prévio sobre a conformidade legal da referida pretensão*<sup>51</sup>. A figura da comunicação prévia com prazo surge também em outros diplomas, nomeadamente no Licenciamento Zero<sup>52</sup>. No diploma que regula o Licenciamento Zero, a figura da comunicação prévia com prazo não surge nas mesmas “vestes” que a prevista pelo Sistema de Indústria Responsável. Ora vejamos, no caso do Licenciamento Zero decorre do próprio diploma a definição de comunicação prévia com prazo, *consiste numa declaração que permite ao interessado proceder à abertura do estabelecimento, à exploração do armazém ou início de atividade consoante os casos, quando a autoridade administrativa emita despacho de deferimento ou quando esta não se pronuncie após o decurso de 20 dias, contado a partir do momento do pagamento das taxas devidas*. Pedro Gonçalves sublinha *“a associação entre a comunicação prévia com prazo e o controlo público prévio encontra-se claramente estabelecido na lei (...) o arranjo legal apresenta-se, pois, com contornos muito claros: a autoridade analisa a comunicação prévia com prazo e emite um despacho- quer dizer, toma uma decisão- sobre a pretensão subjacente à comunicação prévia”*. No âmbito do Licenciamento Zero a inércia da Administração face ao pedido de comunicação prévia com prazo, constitui, por si só, um título permitindo o exercício da atividade. O Sistema de Indústria Responsável

---

<sup>51</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição, pág. 173

<sup>52</sup> Decreto-Lei nº48/2011, de 1 de Abril

por sua vez determina que “a exploração de estabelecimento industrial do tipo 2 só pode ter início após o requerente ter em seu poder título válido de exercício de atividade industrial obtido mediante o procedimento de comunicação prévia com prazo”. Aqui, neste último a comunicação prévia com prazo surge novamente ligada a um controlo público prévio, pois é necessário o decurso de um procedimento, no entanto, no Sistema de Indústria Responsável o silêncio da administração, quanto ao pedido, não constitui, por si mesmo, um título de exploração, não permitindo o exercício de uma atividade. É exigido por parte da entidade coordenadora, ou seja, uma autoridade administrativa, uma decisão favorável/positiva ao pedido.

O legislador refere-se ao particular como *requerente*, trata-se (...) do *requerente de uma autorização: o requerimento surge com o nome de «comunicação prévia com prazo»; a autorização surge com o nome de «decisão final favorável»*<sup>53</sup>. Pedro Gonçalves numa análise ao art.8º, nº1 do Decreto-Lei nº92/2010 conclui que a lei não poderia, pois, ser mais clara: os atos emitidos na sequência de comunicação prévia com prazo são *«permissões administrativas»* querem dizer autorizações administrativas.

A iniciativa do procedimento de comunicação prévia com prazo ocorre no momento em que o particular apresenta à entidade coordenadora o respetivo formulário e elementos instrutórios definidos pela Portaria 302/2013, de 16 de Outubro. Aqui voltamos a repetir tudo o que se teceu quanto à iniciativa no procedimento de autorização prévia individualizada e da autorização prévia padronizada, pois processa-se eletronicamente da mesma forma. No procedimento de comunicação prévia com prazo, quando a atividade a desenvolver se encontrar abrangida pelo regime jurídico de utilização de recursos hídricos, de emissão de gases com efeito de estufa, de emissão de gases com efeito de estufa, de emissão de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, ou de operações de gestão de resíduos, estes procedimentos são iniciados junto

---

<sup>53</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição, pág. 172

da entidade competente e decorrem em simultâneo com o procedimento de comunicação prévia com prazo (nº2, do art.30º). Antes de prosseguirmos importa tecer alguns comentários quanto a este paralelismo de procedimentos. No REAI, estes procedimentos decorriam em simultâneo por opção do requerente<sup>54</sup>, visto que o Sistema de Indústria Responsável tem como objetivo tornar mais celere e mais simples o licenciamento industrial, face ao que já existia, não se compreende esta alteração da lei.

O art.30º prevê a possibilidade de existência de licença ou autorização padronizada nos domínios do ambiente, da segurança e saúde no trabalho e segurança alimentar, nestes casos *“a comunicação prévia com prazo significa a aceitação de termo de responsabilidade, disponibilizado ao requerente no «Balcão do empreendedor», no qual declara conhecer e cumprir todas as exigências constantes das licenças ou autorizações padronizadas”*. Ora isto leva-nos a pensar que a simples existência de licenças e autorizações padronizadas obriga o requerente, mesmo sem ter conhecimento das mesmas, a cumpri-las e a aceitar um termo de responsabilidade em como as está a cumprir. Neste sentido Maria Marques, Fernanda Oliveira, Ana Guedes e Mariana Rafeiro em SIR-comentado, *“a opção do legislador (...) parecece-nos duvidosa porque, em regra, os regimes, os regimes de permissão administrativa desgraduada (...) têm como elemento instrutório um termo de responsabilidade ou uma declaração subscrita pelo requerente ou por técnico habilitado para o efeito, no qual declaram para aquele efeito conhecer e cumprir todas as normas legais e regulamentares aplicáveis. Ou seja, o termo de responsabilidade é o documento que materializa que um menor controlo a priori não é sinónimo de responsabilização do requerente, por isso mesmo, ele tem que submeter, com o pedido, o referido termo, e deve ser mais fortemente penalizado, até criminalmente caso, em sede de fiscalização, se ateste que incumpra o que previamente declarou”*. Acrescem ainda as autoras *“ neste caso o termo de responsabilidade é equiparado a um «contrato de adesão» uma vez que a*

---

<sup>54</sup> Art.33º, nº66 do REAI *“por opção do requerente, os procedimentos previstos nos regimes jurídicos(...) podem ser iniciados junto da entidade coordenadora em simultâneo.”*

*apresentação da comunicação prévia com prazo significa que foi aceite um termo de responsabilidade (...) que aparentemente, o requerente nem sequer subscreveu. Mais preocupante ainda, ao submeter o pedido de comunicação prévia, o requerente pode não saber que o mesmo se aplica (...) pleo que o requerente não saberá que por isso não só submeteu o seu pedido de comunicação, mas também aderiu ao termo de responsabilidade*". Não se consegue entender a ideia do legislador com este preceito, estaria mais uma vez o legislador distraído?! Quando disse "significa a aceitação de termo de responsabilidade", estaria a querer dizer exige uma declaração de responsabilidade pleo cumprimento integral das obrigações constantes das licenças ou autorizações padronizadas. Teria mais sentido, pois iria ao encontro do que já tinha sido estipulado para adopção de licença ou autorização padronizada na Autorização Prévia Padronizada. É ainda de grande relevo, o fato de a autorização prévia individualizada poder ser utilizada por opção do requerente mesmo quando existam licenças ou autorizações padronizadas, ou seja o requerente pode optar pela autorização prévia individualizada em detrimento da autorização prévia padronizada. Neste caso que acabámos de analisar, o simples facto da existência de licenças ou autorizações padronizadas em determinadas matérias, obriga, só por si, o requerente à sua adopção e cumprimento.

Quanto à contagem de prazos para a verificação dos elementos da comunicação prévia com prazo, ao contrário do que sucede nos estabelecimentos industriais do tipo 1, aqui o legislador cria mais uma confusão. Passamos a explicar: no nº5 do art. 30º o legislador afirma que a data da comunicação prévia com prazo é a data indicada no respetivo comprovativo do pagamento da taxa devida. No nº7 do mesmo artigo, quando se refere à verificação do pedido por parte da entidade coordenadora, diz que a entidade tem cinco dias contado da *data da apresentação do pedido*. Isto como se percebe levanta muitas questões e problemas práticos, pois se a entidade coordenadora tem cinco dias para verificar o pedido desde a sua apresentação, ou seja, a sua submissão eletrónica, sem que o particular tenha pago as devidas taxas, irão surgir

ocasiões onde a entidade irá dar seguimento ao procedimento, nomeadamente proferir despacho de aperfeiçoamento e o particular pode nunca vir a pagar a taxa, até porque não tem mais intenção de iniciar/alterar a atividade. Ou seja, estará a entidade coordenador e as entidades consultadas a peder o seu tempo por algo que pode nem ser da intenção do particular. Mais não se compreende, ainda o porquê do legislador falar em três datas distintas: data da apresentação do pedido, a data da comunicação prévia com prazo que não é mais do que a data constante do comprovativo de pagamento da taxa e a data do comprovativo do recebimento da comunicação prévia com prazo.

No REAI o legislador tinha como referência para a contagem de prazos na declaração prévia, a data aposta no recibo de comprovativo do recebimento do pedido por parte da entidade coordenadora. Ora o que nos parece, é que o legislador, do Sistema de Industria Responsável, se limitou a copiar o nº5 do art.33º do REAI, sem perceber se o mesmo tinha encademaneto ou no mínimo lógica no procedimento de comunicação prévia com prazo. A ideia que dá é que quanto mais informação estiver na no novo regime, mais completo ele é, o que não aconteceu e mais uma vez o legislador demonstrou o seu lado “distráido”.

Após a verificação da comunicação prévia com prazo e dos seus respetivos elementos instrutórios pela entidade coordenadora e pelas entidades consultadas é dado seguimento ao procedimento através de um deferimento, caso não haja nada em falta e esteja tudo em conformidade, ou é proferido despacho de aperfeiçoamento, no qual especifica em concreto os elementos em falta, e aqui o requerente tem quinze dias para corrigir ou completar o pedido. Em caso de as não conformidades não serem passíveis de suprimento é proferido despacho de indeferimento liminar, extinguindo-se de imediato o procedimento.

O art. 31º do Sistema de Industria Responsável dedica-se à “Consulta de entidades públicas” e processa-se da mesma forma da “pronúncia de entidades públicas” na autorização prévia padronizada, tendo até os mesmo prazos máximo para pronuncia. Esta “consulta” de

entidades públicas, não é mais do que a sua pronúncia, já anteriormente explicado, não se compreende o porquê da alteração da terminologia por parte do legislador. Proferido parecer, aprovação ou autorização pela entidade pública segue-se a decisão final. Tal como já foi acontece nos procedimentos já anteriormente mencionados, a decisão final pode ser favorável, favorável condicionada ou desfavorável. As causas da decisão desfavorável são elencadas no nº8 do art. 32º: “caraterísticas e especificações da instalação industrial descritas na comunicação prévia com prazo que contrariem ou não cumpram os condicionamentos legais e regulamentares em vigor, e desde que tais desconformidades tenham relevo suficiente para a não permissão do início da exploração do estabelecimento ou, no caso previsto na alínea a) do nº8 do artigo 27º, que não correspondam ao âmbito de aplicação das licenças ou autorizações padronizadas objeto do pedido; indeferimento dos pedidos de título de emissão de gases com efeito de estufa, de título de utilização de recursos hídricos, de alvará de operações de gestão de resíduos ou de atribuição do número de controlo veterinário, quando aplicável; e decisão desfavorável da CCDR, em razão da localização.” A decisão final pode ainda ser condicionada à apreciação positiva de cópia de apólice de seguro de responsabilidade civil, e aqui tal como sucede na autorização prévia padronizada coloca-se a questão do que afinal é uma apreciação positiva de uma cópia de uma apólice. Este procedimento tem algumas particularidades quanto ao momento a realizar a vistoria, quando exigida e se esta é ou não condição de eficácia à exploração do estabelecimento industrial do tipo 2. Analisemos então o art.32º, que devido à sua extensão e pouco rigor se torna mais difícil do que possa à primeira vista parecer. No nº2 o legislador define uma regra “a decisão final da entidade coordenadora sobre a comunicação prévia com prazo não depende da realização de vistoria”, como não há regra sem excepção, ainda define qual a sua excepção, “excepto no caso de exploração de atividade agroalimentar que utilize matéria-prima de origem animal não transformada ou de atividade de operação de gestão de resíduos que exija vistoria prévia à

exploração”. Até aqui tudo é de fácil percepção, no nº6 do mesmo preceito o legislador diz que a vistoria prévia realizada pela entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar é realizada antes da decisão final<sup>55</sup> e acrescenta no nº7, que a decisão quando favorável é sempre condicionada à realização da vistoria da entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar. Não se consegue então compreender se a falta de vistoria prévia, quando obrigatória, dá origem a decisão favorável condicionada, ou se a mesma é um dos requisitos que obstam a uma decisão final. No nº10 é dito ainda que o requerente pode iniciar a exploração assim que tiver em seu poder uma decisão favorável condicionada, mas no nº11 volta a “baralhar” ao dizer que a exploração só pode ter início após a comunicação ao requerente do resultado da vistoria. No mesmo artigo temos a vistoria prévia com três significados jurídicos diferentes: condição para a emissão de uma decisão final, condição de eficácia de uma decisão favorável condicionada e ainda um elemento obrigatório ao início da exploração.

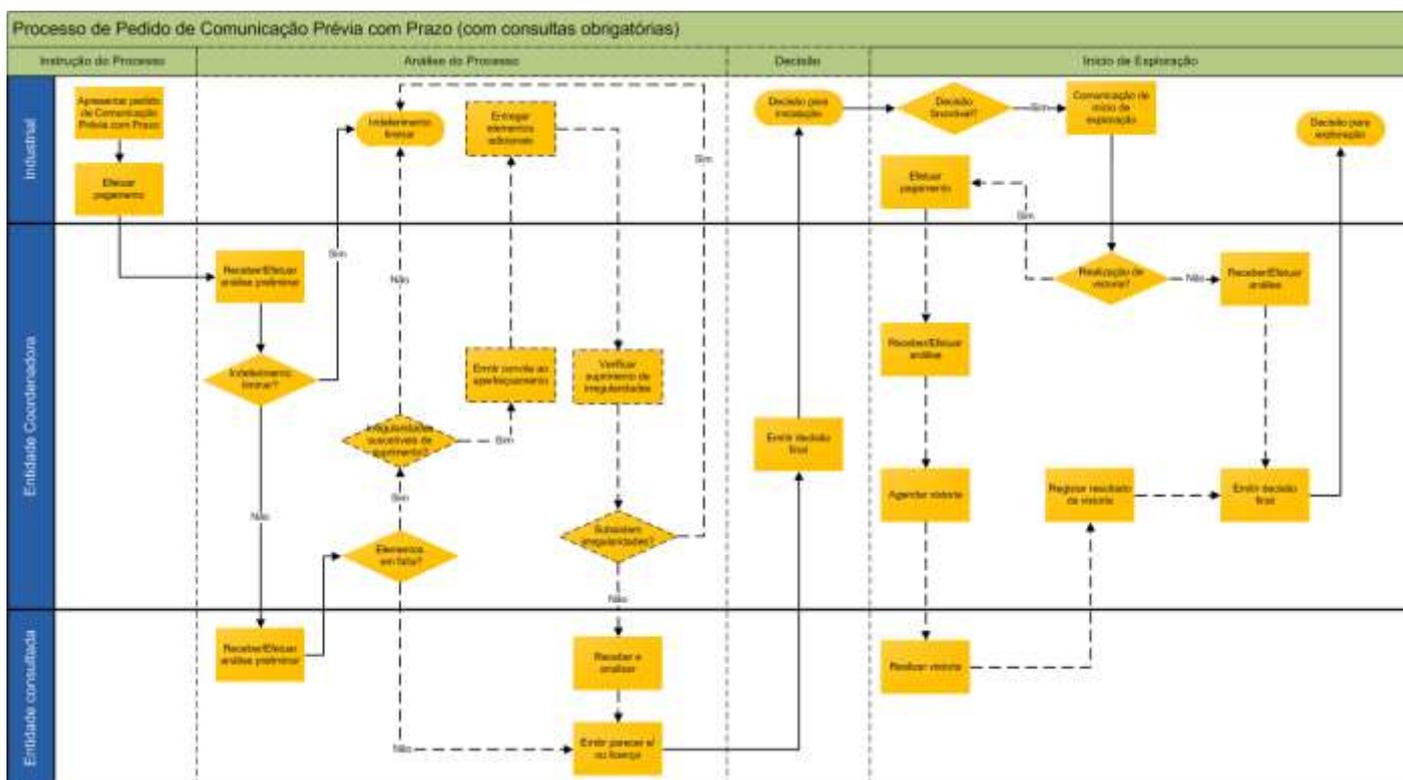
Tal como já foi referido o Licenciamento Zero, prevê também a figura da comunicação prévia com prazo, mas com outra configuração da dada pelo Sistema de Indústria Responsável. A forma descrita pelo diploma que regula o Licenciamento Zero vai ao encontro da definição dada pelo Decreto-Lei nº92/2010, de 26 de Julho, que transpôs para o nosso ordenamento jurídico a Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro<sup>56</sup> *“comunicação prévia com prazo uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo”*. Sendo este Decreto-Lei 92/2010 de 26 de Julho, que define qual o significado da comunicação prévia com prazo no nosso ordenamento

---

<sup>55</sup> Nº6 do Art. 32º do SIR “No caso de a instalação do estabelecimento implicar a realização de operação urbanística sujeita a controlo prévio e caso haja lugar a vistoria da entidade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar, a decisão da entidade coordenadora sobre a comunicação prévia com prazo é proferida nos prazos refridos nos nº4 ou 5, consoante haja ou não lugar a consultar”

<sup>56</sup> Diretiva que estabelece os princípios e regras para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços realizadas nos Estados-Membros.

jurídico. Deste modo, muito embora a regra seja que a comunicação prévia com prazo do SIR não esteja pendente de vistorias prévias mas como tal pode acontecer, não deveria ter sido a figura da comunicação prévia com prazo face à configuração que esta tem no nosso ordenamento jurídico, aconselhando as boas práticas legísticas a que, por exemplo, se mantivesse a terminologia de declaração prévia. Pensamos que o legislador optou por mudar o nome do procedimento administrativo (com todas as eventuais consequências a isso associadas) por se querer demarcar do regime do REAI, apesar de, como vimos, o replicar em grande parte<sup>57</sup>.



Fonte: Portal da Empresa

<sup>57</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Industria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.155

### 4.3 Estabelecimentos industriais do tipo 3

Por último, mas não menos importante, são os estabelecimentos industriais do tipo 3. Correspondem a estabelecimentos industriais do tipo 3 todos aqueles que não estejam abrangidos por regimes jurídicos nem circunstâncias previstas para os estabelecimentos industriais do tipo 1 e 2. O procedimento aplicável a este tipo de estabelecimentos industriais é a mera comunicação prévia.

#### 4.3.1 Mera Comunicação Prévia

A mera comunicação prévia, tal como, sucede com a comunicação prévia com prazo não é uma figura exclusiva do Sistema de Indústria Responsável. Encontra-se também prevista no Decreto-Lei 92/2010, de 26 de Julho e no Licenciamento Zero (Decreto-Lei 48/2011, de 1 de Abril). “A mera comunicação prévia uma declaração efetuada pelo prestador de serviços necessária ao início da atividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa”<sup>58</sup>; “A mera comunicação prévia consiste numa declaração que permite ao interessado proceder imediatamente à abertura do estabelecimento, à exploração do armazém ou início de atividade, consoante os casos, após pagamento das taxas devidas”<sup>59</sup>. No Sistema de Indústria Responsável, e como iremos ver mais adiante, a figura da mera comunicação prévia está configurado nos termos definidos para o nosso ordenamento jurídico.

A mera comunicação prévia elimina a figura da autorização administrativa, substituindo-a, pois com a mera comunicação prévia deixa de existir qualquer controlo público prévio, o requerente tem apenas que

---

<sup>58</sup> Definição prevista na alínea b) nº2 do Art.8 do Decreto-Lei 92/2010, de 26 de Julho

<sup>59</sup> Nº2 Art.4º do Decreto-Lei nº48/2011, de 1 de Abril

comunicar à Administração que vai iniciar uma atividade. Feita esta comunicação o requerente encontra-se habilitado a iniciar a atividade pretendida. *O objetivo da mera comunicação prévia não consiste, pois, em desencadear um procedimento de controlo prévio, mas apenas em «informar» a Administração de que uma certa atividade se vai iniciar, ficando até a conhecer o facto comunicado e, além disso, em condições de vir a exercer um controlo sucessivo ou posterior. No decurso deste controlo, verificando o desrespeito dos requisitos exigidos, a Administração pode vir ordenar a suspensão ou a interdição do exercício da atividade, se a lei previr tais sanções.*<sup>60</sup>

Terminada a explicação do que é a comunicação prévia com prazo encontramos-nos em condições de distinguir esta figura da mera comunicação prévia. Na mera comunicação prévia o requerente apenas informa a Administração da sua intenção de exploração de uma determinada atividade e após esta comunicação inicia a atividade, não tem que esperar uma qualquer reação por parte da Administração. Já na comunicação prévia com prazo, o requerente efetua a mesma comunicação, mas apenas se encontra habilitado ao exercício da atividade se a Administração nada tiver a opôr. Ou seja, na comunicação prévia com prazo é exigido o decurso do tempo como mínimo essencial à exploração da atividade. Efetuada a comunicação por parte do requerente a Administração, dentro de um determinado prazo, pode deferir liminarmente o pedido, pode indeferir ou manter-se em silêncio, tendo este silêncio eficácia de deferimento. Ao contrário do que sucede na mera comunicação prévia, onde o particular não está dependente em nada da Administração, na comunicação prévia com prazo o requerente está dependente de uma atuação por parte da Administração, nem que seja uma omissão. Todavia, como já explicamos anteriormente, esta figura da comunicação prévia com prazo que distinguimos da mera comunicação prévia não é de todo a prevista pelo Sistema de Indústria Responsável,

---

<sup>60</sup> GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição, pág. 164

elaboramos esta distinção com base na regra definida pelo Decreto-Lei 92/2010, de 26 de Julho.

Aos estabelecimentos do tipo 3 no REAI vigorava o regime do registo, regulado pelos arts. 40º a 42º. Como já referimos no Sistema de Indústria Responsável o regime aplicável aos estabelecimentos industriais do tipo 3 é a mera comunicação prévia regulada nos arts. 33º e 34º. A exploração dos estabelecimentos do tipo 3, além de estar sujeito ao regime da mera comunicação prévia, está sujeito às exigências legais aplicáveis ao imóvel onde está localizado. Exige-se então ao requerente um título de utilização emitido nos termos do RJUE para que possa então recorrer à mera comunicação prévia. A mera comunicação prévia só pode ser apresentada após a emissão pela Câmara Municipal competente em razão da localização, do título destinado à utilização do prédio ou fração onde se pretende instalar o estabelecimento industrial. Quando não exista impacto relevante no equilíbrio urbano e ambiental poderão ser autorizadas as instalações de estabelecimento industrial previsto na parte 2-A e B do anexo I do Sistema de Indústria Responsável, em edifício cujo alvará de utilização admita comércio ou serviços e a instalação de estabelecimento industrial previstos na parte 2-A do anexo I também do Sistema de Indústria Responsável, em prédio urbano destinado à habitação.

Ao lado da autorização prévia padronizada a mera comunicação prévia é então uma das principais alterações deste novo regime de licenciamento industrial, caracterizando o novo paradigma. Deixamos de recorrer ao controlo prévio e preventivo e apostamos no controlo *a posteriori*, onde se responsabiliza o industrial por eventuais desconformidades legais de uma forma mais rigorosa (com valores de coimas mais avultados, face ao regime anterior- REAI). Na análise feita até agora ao Sistema de Indústria Responsável sempre que nos referimos a adopção de licença ou autorização padronizada fizemos sempre referência à exigência de aceitação de um termo de responsabilidade, quando se pretende aderir às mesmas. Na mera comunicação prévia com prazo não aderimos a licenças ou autorizações padronizadas, no entanto o simples

facto de se submeter o pedido à entidade coordenadora competente é por si só a aceitação de um termo de responsabilidade de cumprimento de todas os requisitos e exigências legais aplicáveis à atividade industrial em causa. O título então obtido com o procedimento da mera comunicação prévia tem como elemento essencial este termo de responsabilidade, pois é graças a este e à sua natureza, de assumir o risco pelo que não está em conformidade, que justifica o facto do requerente poder começar a sua exploração após a submissão do mesmo juntamente com o comprovativo de pagamento das taxas devidas.

É neste procedimento que se consegue visualizar de uma forma mais clara o novo paradigma que surge com o Sistema de Indústria Responsável, diminuimos assim de uma força substancial a burocracia necessária à emissão de uma licença ou autorização, colocando na esfera do particular a responsabilidade de iniciar a exploração de um determinado estabelecimento industrial em conformidade com as exigências legais, sob pena de ser severamente punido. Assistimos a um aumento da adopção do controlo *a posteriori* em detrimento do controlo preventivo e da atuação prévia da Administração Pública.

“Está na ordem do dia falar de desformalização e simplificação dos actos jurídicos, de desburocratização de procedimentos, com esta ideia subjacente: *quanto mais melhor*. Melhor para o cidadão, melhor para a economia, melhor para o progresso social”

J. A. Mouteira Guerreiro

## Conclusão

O preâmbulo do Decreto-Lei nº169/2012 de 01 de Agosto, Decreto-Lei que como já sabemos aprovou o Sistema de Indústria Responsável, descreve de forma sussinta os objetivos e intenções deste regime de licenciamento de indústrias *“considera o Governo essencial criar um novo quadro jurídico para o setor da indústria, que facilite a acaptação de novos investidores e a geração de novos projetos para as empresas já estabelecidas, baseado numa mudança de paradigma em que o Estado, no espírito do Licenciamento Zero, reduz o controlo prévio e reforça os mecanismos de controlo a posteriori, acompanhados de maior responsabilização dos industriais e das demais entidades intervenientes no procedimento”*. No início do nosso estudo colocámos algumas questões referentes a esta alteração de paradigma, encontramos-nos agora no fim da realização deste estudo prontos a responder as mesmas:

Será o Sistema de Indústria Responsável uma verdadeira inovação face ao REAI?

O REAI foi também um regime criado integrando o Programa Simplex, este regime já possuía na sua essência as ideias de simplificação e desburocratização. José Eduardo Figueiredo Dias citando Filipa Urbano Calvão, conseguimos perceber que já o REAI visava dar mais “acesso livre” à iniciativa privada: *“da sua leitura resulta a compreensão do licenciamento industrial como um procedimento administrativo complexo, refletindo perfeitamente os direitos e interesses contrapostos que nele se concretizam: ele procura realizar ao máximo o direito fundamental à livre iniciativa económica privada e os interesses públicos de desenvolvimento económico e social, no respeito pelos direitos fundamentais à saúde e ao ambiente e os*

*interesses públicos da segurança e ambiente salubre*<sup>61</sup>. Acrescenta ainda o José Eduardo Figueiredo Dias, o REAI pretende “*simplificar o processo de licenciamento industrial, eliminando os seus principais constrangimentos, reduzindo os custos de contexto e, desse modo, favorecendo a competitividade da economia portuguesa*”.

Em jeito de conclusão, não nos parece que o Sistema de Indústria Responsável seja uma verdadeira inovação, antes pelo contrário, parece-nos que a forma como foi estruturado o Sistema de Indústria Responsável é um passo para trás do que já se tinha avançado com o REAI. Na sua grande maioria, este diploma que aprova o Sistema de Indústria Responsável, não é mais do que uma cópia integral do REAI, acrescentando apenas umas alíneas de forma a simplificar o procedimento. No entanto, e como observamos ao longo desta dissertação, essa simplificação nem sempre foi bem conseguida, nomeadamente na eficácia e momento de realização de vistoria nos estabelecimentos industriais do tipo 2, a adopção da terminologia comunicação prévia com prazo, quando verdadeiramente se trata de uma declaração prévia prevista e regulada pelo REAI. O SIR copia quase de forma integral o REAI, com a desvantagem de o fazer em um número de artigos mais reduzido mas consequentemente aumentando o número de alíneas o que dificulta o leitor a percepção do leitor.

### Será o Sistema de Indústria Responsável um regime adaptado à realidade atual?

A resposta a esta questão é sem margem para dúvidas afirmativa, pois o facto de podermos efetuar todo o procedimento de legalização de um estabelecimento industrial através da internet, diminui horas dispendidas para tal, pois não é necessário estarmos nas longas filas que os nossos

---

<sup>61</sup> DIAS, José Eduardo de Figueiredo, *Regime de exercício da atividade industrial e a tutela do ambiente- breve apontamento*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Vol IV, pág.235

serviços públicos nos habituaram. É também um incentivo à angariação de novos investidores, principalmente estrangeiros, podem estes iniciar o procedimento e esclarecer as suas dúvidas sem terem de se deslocar a Portugal.

A diminuição dos valores das taxas a serem pagas é também uma medida de louvar, visto que atualmente nos encontramos subterreados numa enorme crise económica, muitas das vezes o dificuldade em investir em algo novo, ou tentar criar um negócio próprio prende-se com o valor elevado a pagar pelas licenças, autorizações, alvarás etc.

### Estamos perante o fim da burocracia na atividade industrial?

O simples facto de existir um procedimento para a legalização de um estabelecimento industrial, só por si integra logo uma serie de burocracia, contudo, este novo paradigma, principalmente com a criação de autorizações e licenças padronizadas diminui de forma substancial a burocracia da atividade industrial. Dr. J.A. Mouteira Guerreiro “ *não vamos, ao ponto de demagogicamente propor que se elimine toda a burocracia. É que alguma é vantajosa e até necessária para assegurar a aplicação da lei, sobretudo tratando-se de legislação urbanística, da comunitária, e também é inerente à própria proteção do consumidor e dos direitos individuais. Em certa medida, essa atividade necessariamente burocrática tem representado mesmo, ao contrário do que se quer fazer crer, um progresso institucional dos serviços e do funcionamento do Estado*”<sup>62</sup>

Em suma: *O SIR retoma no essencial às soluções já encontradas no REAI, o regime que veio substituir. Com exceção das licenças e autorizações padronizadas, não veio trazer grandes novidades. Algumas*

---

<sup>62</sup> GUERREIRO, J. A. Mouteira, Simplificação-desburocratização-desformalização: qual o seu âmbito e critério?, Conferência sobre Novos Problemas da Desformalização, Faculdade de Direito de Lisboa, O Direito 140º, II, 2008, pág.397

*alterações de forma tornaram até o novo regime menos bem conseguido do que o anterior de um ponto de vista legístico.*<sup>63</sup>

A grande alteração de paradigma é sem margem para dúvidas a criação de licenças e autorizações padronizadas, todavia, parece nos que esta alteração de paradigma poderia ter acontecido no âmbito do REAI, alteração esta que poderia ter ocorrido nos balcões das entidades administrativas, sem necessidade de criar um novo diploma legal.

---

<sup>63</sup> MARQUES, Maria Manuel Leitão e Marques, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Cláudia, RAFEIRO, Mariana Maia, *Sistema de Indústria Responsável*, Almedina, 2014, 1ª Edição, pág.24

## **Bibliografia**

ALVES, Luis, *Regime Jurídico do “Licenciamento Zero”*, Almedina, Coimbra, 2012

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, Vol I, 2006, 3ª Edição

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, Vol II, 2013, 2ª Edição

ASSOCIADOS, Goncalves Pereira e Castelo Branco, Queixa apresentada à Ordem dos Notários, Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, Âncora Editora, 2005, 8ª Edição

CORREIRA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol III, Almedina, 2010

DIAS, José Eduardo Figueiredo, OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2011, 2ª Edição

GONÇALVES, Pedro Costa, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra Editora, 2013, 1ª Edição

GUERREIRO, J. A. Mouteira, *Simplificação-desburocratização-desformalização: qual o seu âmbito e critério?*, Conferência sobre Novos

Problemas da Desformalização, Faculdade de Direito de Lisboa, O Direito 140°, II, 2008

LLIEVA, Zornitsa Angelova, A Modernização Administrativa e a Simplificação Autárquica em Portugal, Relatório Final de Estágio, Coimbra, 2012

MARQUES, Maria Manuel Leitão, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Claudia, RAFEIRO, Mariana Maia, Licenciamento Zero- Regime Jurídico Comentado, Almedina, 2012, 1ª Edição

MARQUES, Maria Manuel Leitão, OLIVEIRA, Fernanda Paula, GUEDES, Ana Claudia, RAFEIRO, Mariana Maia, Sistema de Indústria Responsável - Regime Jurídico Comentado, Almedina, 2014, 1ª Edição

MARTINS, Susana, A evolução da Administração e as reformas na Administração Pública, Relatório Final de Estágio, Coimbra, 2008

MONTEIRO, Patrícia, A Modernização da Administração Pública Rumo à Qualidade dos Serviços, Relatório Final de Estágio, Coimbra, 2008

SILVA, João Pedro Passos da, O Licenciamento Zero e a Simplificação dos Processos Administrativos da Administração Pública, Relatório de final de Curso, Coimbra, 2013

SOUSA, Nuno J. Vasconcelos Albuquerque, *Noções de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição

SOUSA, Marcelo Rebelo de, MATOS, André Salgado de, *Direito Administrativo Geral*, tomo III, Dom Quixote, 2007, 1ª Edição

VÁRIOS, *A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios*, 15 e 16 de Junho de 1999, Centro de Congressos de Lisboa, Instituto Nacional de Administração

VÁRIOS, *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, Instituto Nacional de Administração, 2005

### **Webgrafia**

[www.dre.min-economia.pt](http://www.dre.min-economia.pt)

[www.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.pt)

[www.oa.pt](http://www.oa.pt)

<http://www.drapn.mamaot.pt/>

<http://www.aiccopn.pt/>

[www.asae.pt](http://www.asae.pt)

<http://www.sia.pt/>

