

territorium

territorium

territorium

territorium

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA  
DE RISCO, PREVENÇÃO E SEGURANÇA

MinervaCoimbra  
COIMBRA 04

## NOTAS, NOTÍCIAS E RECENSÕES

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

António Oliveira\*

#### 1. Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerando que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Arquitectura Jurídica do Sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1 - Arquitectura Jurídica do Sistema

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL SUSTENTÁVEL  
EXIGE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO DAS SUAS 3 DIMENSÕES:



Quadro 1 - Objectivos do Sistema de Licenciamento Industrial

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

### Princípios de Segurança, Prevenção e Controlo de Riscos

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

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

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

E ainda:

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

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

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

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

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

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

Tabela 2 - Regimes de Licenciamento e respectivas características

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

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

## 7. Considerações Finais

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

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

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

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

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

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

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

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

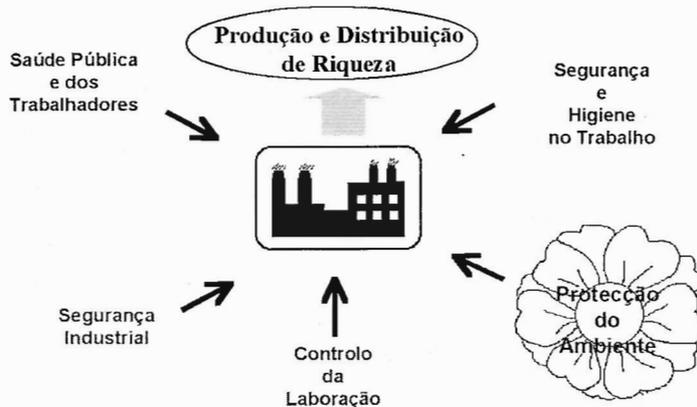
de natureza voluntária, devendo estas serem promovidas e incentivadas, como garante de uma actuação empresarial responsável (*Corporate Responsibility*); neste particular, tenha-se presente a reflexão em curso na União Europeia em matéria de “*Better Regulation/Simplification of Legislation*” e as Conclusões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

**O Sistema Nacional de Licenciamento Industrial potencia:**

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

**SISTEMA NACIONAL DE LICENCIAMENTO INDUSTRIAL**

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



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

**António Guilherme Bettencourt Raposo\***

**Introdução**

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

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

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

\* Geógrafo. Associação Ecológica Amigos dos Açores.