



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### Parecer:

«Concordo, propondo superiormente seja transmitido à Assembleia da República.»

8/9/2010

a) André Folque

COORDENADOR

### Despacho:

«Conforme decorre da Inf.Proposta (...), deve considerar-se esgotada a intervenção do Provedor de Justiça nesta complexa matéria.

Resta ao Governo tornar mais eficaz a implementação da legislação produzida, incluindo o que respeita à torrefacção e comercialização de cafés.

De igual modo, cumprirá à Comissão Parlamentar de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território acompanhar e fiscalizar, procedendo a audições dos Ministérios implicado, se for caso disso, a proactividade do Governo nesta área ambiental.(...)»

16/9/2010

a) Alfredo José de Sousa, PROVIDOR DE JUSTIÇA

**Assunto:** qualidade do ar – fiscalização e controlo das emissões poluentes – indústria da torrefacção do café.

**Inf. Proposta nº 59/MR/2009**  
**Data: 09.09.2009**

**R-1100/05 (A1)**

### A

### Da queixa

### (1)

### Objecto da queixa

1. Foi apresentada uma queixa na Provedoria de Justiça por uma sociedade cujo objecto social compreende as actividades de torrefacção e comercialização de cafés, por motivo de, alegadamente, a generalidade das unidades industriais de torrefacção de café não observarem os valores de emissão prescritos no domínio dos poluentes atmosféricos.

2. Afirmou a queixosa encontrar-se prejudicada ao arcar com os pesados custos das acções de monitorização inerentes ao cumprimento dos deveres legais em matéria de autocontrolo das emissões poluentes, ao passo que as empresas concorrentes se eximiriam ao controlo legal e aos



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

inerentes encargos financeiros, sem que viessem a sofrer a aplicação das medidas sancionatórias adequadas. A generalidade da concorrência não é fiscalizada com regularidade, escasseiam as monitorizações e os seus resultados só episodicamente são transmitidos às autoridades, sem que estas, por seu turno, adoptem providências.

(2)

### Regime jurídico

3. Nos termos da queixa, parece comprometida, a regular aplicação, no domínio da torrefacção do café, dos poderes de fiscalização e controlo das emissões poluentes.

O regime aplicável às fontes de emissões de poluentes atmosféricos, à data da apresentação da queixa (Março de 2005), manteve-se inalterado até à publicação de portarias regulamentares, ao abrigo do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º78/2004, de 3 de Abril (datadas de 23 de Junho de 2009).

4. O Decreto-Lei n.º78/2004, de 3 de Abril pretendeu revogar o direito vigente em matéria de protecção e controlo da poluição atmosférica, constituindo um instrumento da política de gestão do ar, “na dupla vertente da prevenção e controlo das emissões de poluentes atmosféricos e da avaliação e gestão da qualidade do ar” (cfr. preâmbulo do diploma). Uma das preocupações prosseguidas foi a de garantir uma maior eficácia na aplicação do regime legal, através do estabelecimento de um adequado sistema sancionatório.

O legislador estabeleceu “princípios, objectivos e instrumentos apropriados à garantia da protecção do recurso natural ar bem como as medidas, procedimentos e obrigações dos operadores das instalações abrangidas, com vista a evitar ou reduzir a níveis aceitáveis a poluição atmosférica originada nessas mesmas instalações.” (v.art.1º).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Prevê-se a elaboração e manutenção de um inventário nacional de fontes de emissão de poluentes atmosféricos e a especificação da quantificação das respectivas emissões por ano civil – tarefa confiada ao Instituto do Ambiente - a par da realização, para cada ano civil, de inventários regionais por parte das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

Recai sobre os agentes económicos a obrigação de adoptar medidas de prevenção, mediante a utilização das melhores técnicas disponíveis (arts. 9º e 10º).

5. Nos termos do art.14º, a autorização de exploração de novas instalações depende de prévia demonstração de (a) adopção de medidas de redução da poluição atmosférica, (b) condições técnicas que propiciem o cumprimento dos valores limite de emissão (VLE), (c) cumprimento das obrigações previstas em sede de sistema de descarga e tratamento de emissões poluentes, minimização dos efeitos das emissões difusas, aspectos construtivos das chaminés e monitorização das emissões atmosféricas.

6. Os VLE são fixados por portarias conjuntas (Ministros da Economia, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente), presumindo-se assegurado o seu cumprimento desde que observado o regime de monitorização das emissões (arts. 18º a 27º).

A Portaria nº80/2006, de 23 de Janeiro veio dispor sobre os valores limiares mássicos máximos e mínimos dos poluentes atmosféricos (e não sobre os VLE), revogando, apenas, em parte, a Portaria nº286/93. Na falta de publicação das portarias que fixam os valores limite de emissão, ao abrigo do art.17º do citado diploma, mantiveram vigência, até 23.06.2009, os VLE fixados nos Anexos IV e VII da Portaria nº286/93, de 12 de Março (42º).

O autocontrolo das emissões sujeitas a VLE é obrigatório e da responsabilidade do operador, sendo efectuado nos termos fixados na autorização ou licença de instalação ou de acordo com o disposto



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

nos arts. 19º a 22º do diploma (monitorização pontual – duas vezes em cada ano civil - ou monitorização em contínuo).

A monitorização pontual reveste periodicidade bianual, devendo mediar, no mínimo, dois meses entre medições. Os resultados são, por norma, transmitidos à CCDR competente, devendo essa comunicação ocorrer no prazo de 60 dias seguidos contados da data da monitorização.

A periodicidade da monitorização é passível de sofrer alterações, nos termos do art.19º, nº4, na sequência da publicação da portaria prevista no art.17º que estabelecerá novos VLE e os limiares mássicos máximos e mínimos dos poluentes atmosféricos.<sup>1</sup>

7. Caso detecte uma situação de incumprimento de um VLE , por um período superior a 16 horas, deve o operador efectuar a correspondente comunicação à CCDR no prazo de 48 horas, adoptando, de imediato, medidas correctivas, incluindo um programa de vigilância adequado.

Nestas situações cabe à CCDR ajuizar se o incumprimento dos VLE põe em risco o cumprimento dos valores limite da qualidade do ar ou dos limites de alerta da qualidade do ar, podendo notificar o operador à redução da capacidade da laboração, utilização de combustível menos poluente ou adopção de outra medida de redução das emissões do poluente atmosférico em causa ou, existindo perigo para a saúde pública, à suspensão da laboração.

Constitui contra-ordenação grave, e sujeita a aplicação de uma sanção acessória, entre outras infracções, o não cumprimento dos VLE, a não realização do auto-controlo, a omissão de monitorização pontual ou de monitorização em contínuo, a falta de envio dos resultados da

---

<sup>1</sup> Foram publicadas em 23.06.2009 as portarias que, em regulamentação do disposto no Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, fixam os valores limite de emissão de aplicação geral e os aplicáveis às instalações de combustão (Portaria n.º675/2009, de 23 de Junho e Portaria n.º 677/2009, de 23 de Junho). É, ainda, de registar a fixação de novos valores limiares mássicos máximos e mínimos de poluentes atmosféricos (Portaria n.º676/2009, de 23 de Junho).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

monitorização, a não adopção dos procedimentos gizados para as situações de incumprimento dos VLE.

8. Prevê-se, ainda, um regime específico de responsabilidade por danos ambientais, com obrigação de indemnização do Estado e dos particulares afectados (art.38º).

9. O apuramento de um perigo grave para o ambiente atmosférico ou para a qualidade do ar fundamenta a aplicação de medidas cautelares, nomeadamente a suspensão da laboração, o encerramento total ou parcial ou apreensão, mediante selagem, do equipamento (artigo 26.º).

### B

#### Averiguações empreendidas

#### (1)

#### Ano de 2005

10. Pedimos explicações sobre a matéria reclamada às cinco comissões de coordenação e desenvolvimento regional e à Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território. Do teor dos esclarecimentos preliminares<sup>2</sup>, pudemos concluir, em síntese:

a) No decurso dos anos de 2002 e 2003 verificou-se um elevado nível de incumprimento da obrigação de autocontrolo das emissões gasosas.

b) Nos anos de 2004 e 2005 registou-se uma evolução significativa, traduzida no incremento dos relatórios apresentados pelas unidades industriais.

c) Os encargos financeiros associados ao cumprimento das obrigações de monitorização são onerosos. Na falta de regulamentação do caudal mássico de emissão, não existe suporte legal para conceder a dispensa do

---

<sup>2</sup> As respostas reportam-se aos meses de Agosto e Setembro do ano de 2005



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

autocontrolo bianual das emissões gasosas, ao abrigo do artigo 19.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º78/2004, de 3 de Abril, que excepcionalmente admite que a monitorização seja levada a cabo de três em três anos.

d) O cumprimento das obrigações impostas por parte dos operadores do sector da torrefacção de café fica muito aquém do que seria desejável, mostrando-se incipiente o controlo efectuado pela Administração.

e) É patente a insuficiência dos meios afectos à fiscalização das instalações abrangidas pelo regime de prevenção e controlo da poluição atmosférica.

f) Pese embora o elevado número de infracções praticadas, não existe notícia da aplicação de procedimentos de índole cautelar. Na verdade, conquanto não tenhamos inquirido as CCDR sobre estes procedimentos, o certo é que, perante o elevado número de infracções apuradas, nenhuma informação nos foi transmitida relativamente à aplicação de medidas cautelares, nem quanto ao cumprimento, por parte dos operadores, das obrigações de comunicação das situações de incumprimento dos VLE e da adopção das pertinentes medidas correctivas.

g) Do teor dos esclarecimentos prestados pela CCDR-Norte parece inferir-se que a violação dos VLE, documentada em relatório técnico de monitorização, não acarreta outras consequências para os infractores, não obstante ao lançamento das emissões poluentes para a atmosfera.

h) A CCDR-Alentejo abstém-se de instaurar procedimentos sancionatórios, escudando-se no alegado esforço dos operadores em cumprirem a legislação ambiental, desconhecendo-se quais as providências em concreto adoptadas com esse propósito.

i) A área de jurisdição da CCDR-Centro parece representar a situação mais gravosa, em termos de não cumprimento das obrigação de autocontrolo das fontes poluentes. Informou a CCDR-Centro desconhecer se uma das instalações do sector da torrefacção de café mantém funcionamento, em lugar de providenciar pela realização das pertinentes averiguações.

j) Na área de jurisdição da CCDR-Algarve não estão instaladas quaisquer unidades de torrefacção de café.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

j) Suscita preocupação a atitude despiciente da generalidade dos operadores para com o cumprimento daquele dever, não assumindo expressão o número de estabelecimentos que procedem, regularmente, ao controlo bianual (cinco, ao que lográmos apurar, um dos quais a sociedade reclamante).

l) A morosidade observada na definição dos valores limite de emissão (publicação da portaria prevista no art. 17º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril) e a insuficiência de recursos técnicos e humanos constituem factores que prejudicam a eficaz aplicação do regime e a consecução da política de preservação da qualidade do ar.

m) Os serviços desconcentrados do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, têm adoptado uma posição de tolerância para com o funcionamento dos estabelecimentos poluentes, ao não sobepesar devidamente os riscos para o ambiente e a saúde pública, descurando a adopção de medidas repressivas.

n) Desconhece-se se todas as CCDR dispõem de um registo das fontes de emissões poluentes, com avaliação dos parâmetros das emissões, instrumento decisivo para a elaboração do inventário regional. Apenas a CCDR-Centro nos transmitiu dispor de um sistema de registo informático e avaliação da informação constante dos relatórios de autocontrolo.

(2)

**Anos de 2006 e 2007**

11. Dirigiu-se este órgão do Estado a S.Ex.a. o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, expondo as conclusões das averiguações preliminares levadas a cabo pela Provedoria de Justiça, considerando indiciada *“alguma inusitada indulgência para com a generalidade dos industriais de torrefacção de café, o que, de algum modo, me leva a admitir que a reclamação apresentada seja procedente, pelo menos, em parte”* (cfr.of.n.º 15445, de 18.09.2006).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

12. Confrontado com o teor da citada comunicação, retorquiu o Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente que a aplicação de medidas cautelares apenas tem por objecto as instalações com monitorização em contínuo, pressupondo a imputação do perigo para a saúde pública ao funcionamento de uma dada unidade industrial, o que *“se apresenta como uma dificuldade quase inultrapassável, dado que as estações de monitorização de qualidade do ar medem a qualidade do ar ambiente atmosférico com inúmeros e diversos contribuintes e com forte influência dos factores meteorológicos”*. Nenhuma outra explicação foi adiantada para legitimar a não aplicação dos procedimentos previstos no artigo 26º e 39.º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril (of.n.º 1396, de 26.01.2007).

Apreciado o teor do memorando em anexo ao ofício da Secretaria de Estado, releva-se que a fiscalização exercida pela IGAOT constatou o não cumprimento quase generalizado dos valores limite de emissão no que tange ao ano civil de 2004. Notificadas as empresas do sector da torrefacção do café para apresentação dos relatórios do autocontrolo das emissões atmosféricas reportadas ao ano civil de 2004, responderam cerca de 74%; de entre estas apenas 44% efectuaram o autocontrolo das emissões e, de entre as últimas, apenas 3% fizeram prova do cumprimento dos VLE.

Mais se refere no texto do memorando que um dos parâmetros frequentemente inobservado pelas fontes é o dos compostos orgânicos voláteis (COV), dado que este poluente geralmente é difícil de tratar, necessitando de uma tecnologia ligeiramente mais sofisticada do que a utilizada para o tratamento dos gases de combustão.

Determinou-se a realização de uma inspecção às empresas que não responderam à notificação ou o fizeram de forma insuficiente. No ano de 2006, a IGAOT efectuou 32 actos inspectivos às unidades do sector que perfazem o número de 43 empresas. Foram levantados autos por infracção a cerca de 53% das unidades inspecionadas e desencadeado os pertinentes procedimentos sancionatórios.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Por fim, informou o Gabinete do Senhor Secretário de Estado que, perante os “*indícios de alguma inusitada indulgência para com a generalidade dos industriais de torrefacção de café*”, concedeu instruções aos serviços desconcentrados do Ministério no sentido de procederem obrigatoriamente à instauração, instrução e decisão de todos os processos de infracção por violação da legislação em apreço<sup>3</sup>.

(3)

### Averiguações finais

13. Dirigiu-se S.Ex.a. o Provedor de Justiça a S.Ex.a. o Secretário de Estado do Ambiente, em 23 de Janeiro de 2008, expressando a sua preocupação perante a constatação de que se abstêm as CCDR de intimar oportunamente as indústrias poluentes para tomada de medidas restritivas da laboração. Do mesmo passo, assinalou (a) a conveniência em regulamentar o disposto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril, estipulando valores limite de emissão ajustados ao sector da torrefacção de café e, bem assim, (b) a insuficiência de informação disponível acerca do registo anual das fontes de emissão de poluentes por parte das CCDR.

Solicitou elementos que esclarecessem sobre (a) as conclusões de uma acção levada a cabo pela I.G.A.O.T. para fiscalização das unidades industriais que não satisfizeram uma notificação para prestar dados do autocontrolo relativo ao ano de 2004, (b) o estado da regulamentação em falta e (c) o estado dos inventários a elaborar pelas C.C.D.R.

14. Em resposta, transmitiu o Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente, por via do of.n.º 1765, de 06.05.2008, o seguinte:

---

<sup>3</sup> Por comunicação de 21.02.2007, a CCDR-Centro transmite-nos o que conclui das averiguações ao sector da torrefacção de café, especificando o seguinte: (a) três das setes unidades da região se encontram excluídos do dever de auto-controlo das emissões por disporem de equipamentos de potência térmica nominal inferior a 100 Kw; (b) a situação da unidade da NESTLÉ, S.A., encontra-se regularizada; (c) à unidade da GRÃO DE OURO foi decido instaurar procedimento contra-ordenacional por incumprimento; (d) à CAFÉ PARAÍSO DO LIS, LDA. e à BISPO & SAMPAIO – TORREFACÇÃO E COMÉRCIO DE CAFÉS, LDA., foram solicitadas explicações acerca das condições da exploração.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

a) Em 2006 foram inspeccionadas 32 unidades a nível nacional, de acordo com a análise dos resultados de uma notificação postal dirigida às 43 empresas do sector. Verificou-se encontrarem-se sem actividade 5 empresas. Inspeccionadas 27 empresas, foram instaurados 22 processos de contra-ordenação, detectando-se infracções relativas a emissões atmosféricas em 17 situações. Foram arquivados cerca de 50% dos processos, após o pagamento das coimas aplicadas aos infractores. Os demais processos estão em curso.

b) Encontra-se em fase final de regulamentação a Portaria que fixará novos limites de emissão de aplicação geral. Aguarda-se a conclusão de negociações entre os vários Ministérios envolvidos (Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Ministério da Economia e da Inovação e Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas).

c) Quanto ao estado dos inventários a elaborar pelas CCDR, foi esclarecido:

c.1. **CCDR-Norte:** está em actualização o Inventário de Poluentes Atmosféricos da Região Norte anteriormente desenvolvido para o ano de 2001.

c.2. **CCDR-Centro:** foram elaborados os inventários regionais relativos aos anos de 2003, 2004 e 2005, oportunamente remetidos ao ex-Instituto do Ambiente. Por motivo de alterações estruturais ocorridas ao nível da CCDR e de escassez de recursos humanos, não foi elaborado o inventário relativo ao ano de 2006, o que se procurará suplantar.

c.3. **CCDR-LVT:** só recentemente foi concluído um inventário integrado para os anos de 2000 e 2001, muito embora os trabalhos de inventariação das emissões na região de Lisboa e Vale do Tejo se tenham iniciado há “algum tempo”. No contexto dos Planos e Programas para Melhoria da Qualidade do Ar de Lisboa e Vale do Tejo, elaborados em 2005 e revistos em 2006, foi desenvolvido um Inventário de Emissões Atmosféricas na Região de Lisboa e Vale do Tejo, de forma a identificar as fontes poluidoras na região de Lisboa e Vale do Tejo (IEA-LVT) e a quantificar as suas



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

emissões atmosféricas, por referência aos poluentes que contribuem para a degradação da qualidade do ar. O inventário abrangeu fontes pontuais individualizadas (informação recolhida com base em inquéritos realizados às empresas), em área (emissões de combustão, do sector dos serviços e doméstico e dos movimentos aéreos no aeroporto de Lisboa), móveis rodoviárias e emissões biogénicas. No ano de 2006, procedeu-se à extensão de uma metodologia aplicada ao concelho de Lisboa (envolvendo a contagens de veículos em fotografia aérea e medições de velocidade no fluxo de tráfego) aos restantes concelhos da Área Metropolitana de Lisboa-Norte.

Em 2007 foi avaliada a informação de um conjunto de unidades industriais, consideradas relevantes, em ordem à actualização dos inventários em matéria de fontes pontuais individualizadas. Para o efeito, foi analisada a informação constante dos processos de licenciamento ambiental, “*de modo a não sobrecarregar as empresas com pedidos recorrentes*”. A extensão da metodologia de inventariação detalhada das emissões rodoviárias aos concelhos da aglomeração área metropolitana –Sul, iniciada em 2007, está em fase de conclusão. Os trabalhos de inventariação envolvem a criação de um sistema de factores de emissão específicos para a região de Lisboa e Vale do Tejo, com base na análise dos dados de auto-controlo das emissões industriais.

c.4. **CCDR-Alentejo:** não procedeu ao inventário das emissões atmosféricas, ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril. Existem expectativas de que o inventário seja iniciado, na região de Sines, no âmbito do projecto GISA (a desenvolver durante três anos no âmbito de um protocolo a assinar entre entidades públicas e privadas, para a elaboração de um estudo sobre um sistema de gestão global do risco ambiental, causado pelo impacte da poluição atmosférica na saúde pública, na região do litoral alentejano).

c.5. **CCDR-Algarve:** em 2005 foi elaborado o primeiro inventário regional de emissões atmosféricas. A Agência Portuguesa do Ambiente concluiu pela necessidade de introduzir modificações na forma de obter e tratar os dados e de articular com outros trabalhos. No âmbito do inventário foram identificadas as empresas sujeitas à monitorização bianual das fontes de emissão, que foram notificadas para apresentar os



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

relatórios de caracterização das emissões para a atmosfera. A CCDR notifica as empresas a proceder a correcções para cumprimento dos valores limite de emissão, quando detecta situações de infracção.

15. Subsequentemente, S.Ex.a o Provedor de Justiça dirigiu-se a S.Ex.a o Secretário de Estado do Ambiente, em 23.01.2008 e em 11.11.2008, procurando persuadir à intensificação dos meios de controlo das emissões atmosféricas, ao regular cumprimento da tarefa de inventariação e à aprovação de regulamentação que fixe os valores limite de emissão (cfr. docs. em anexo).

16. Esclareceu o Gabinete do Secretário de Estado do Ambiente, em 22.04.2009, encontrarem-se em fase de redacção final as portarias que regulamentam os valores limite de emissão gerais e os valores limite de emissão aplicáveis às instalações de combustão. Auscultada a Agência Portuguesa do Ambiente, esta considerou que atendendo às características do processo de torra, as situações de incumprimento poderão ser colmatadas, pelo que foi concedida prioridade à elaboração de portarias aplicáveis a outros sectores.

Encontra-se em ponderação o modo de ultrapassar o impasse verificado no cumprimento da obrigação de elaborar um inventário regional, que adstringe as CCDR. Apesar de alguns serviços desconcentrados terem dado alguns passos positivos neste domínio, (em Agosto de 2008 foi aprovado o primeiro plano de melhoria da qualidade do ar para a região de Lisboa e Vale do Tejo e para a região Norte, estando em fase de conclusão os programas de execução correspectivos), a tarefa da inventariação apresenta complexidade específica face aos meios e dados disponíveis.

Mais foi informado que a larga maioria das indústrias da torrefacção do café não dispõe de fontes de emissão sujeitas ao regime da monitorização em contínuo, o que explica que, não estando sujeitas ao cumprimento dos valores limite de emissão aplicáveis àquelas fontes poluentes, estejam, do mesmo modo, excluídas da aplicação de medidas correctivas, ao abrigo do disposto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º78/2004, de 3 de Abril.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Esclareceu a CCDR-LVT que, na sua área de jurisdição, não existe qualquer instalação industrial sob a qual impenda a obrigação de proceder à monitorização em contínuo. Os caudais emitidos pelas unidades industriais da torrefacção do café nesta área geográfica são baixos e inferiores aos limiares mássicos mínimos previstos na Portaria n.º80/2006, de 23 de Janeiro (Tabela 1 do Anexo), o que determina que a monitorização se efectue apenas de três em três anos, e que as mesmas estejam isentas do cumprimento de valores limite de emissão (v.artigos 19.º, n.4 e artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 78/2004, de 3 de Abril).



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

### C

#### Conclusões

17. É de assinalar o desenvolvimento que mereceram os trabalhos de regulamentação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 78/2004. Questiona-se, porém, se os limites de emissão, fixados por portaria de aplicação geral, serão ajustados ao sector da torrefacção, tendo presente as dificuldades com que se deparam as autoridades administrativas na tarefa de controlo das emissões atmosféricas, por motivo das especificidades do processo de torrefacção e da ausência de parâmetros específicos. Sobre esta temática, informou-nos o Gabinete do Senhor Secretário de Estado, em 26.01.2007 “(...) *como procedimento habitual, nos relatórios apresentados, os serviços têm feito uma comparação com os VLE de aplicação geral, os quais, no entanto, referem-se a produtos de uma combustão, devendo os resultados serem corrigidos para um teor de 8% de oxigénio, nas condições PTN. Todavia, dado que os VLE de aplicação geral não são tecnicamente os mais correctos para o sector da torrefacção, o Instituto do Ambiente, através de ofício de 29.09.2003, informou as empresas do sector que se considerava aceitável os VLE referidos a um teor de 15% de oxigénio, enquanto não fosse revista a legislação dos VLE.*” (of.nº1396).

18. A recente regulação dos VLE obedece ao propósito de adaptar os limites à realidade tecnológica, corrigindo desajustamentos existentes<sup>4</sup>. O legislador optou por determinar a aplicação dos VLE gerais (constantes da Portaria n.º286/93, de 12 de Março) às instalações em funcionamento e com VLE definidos, até à revisão dos novos VLE sectoriais (v. Portaria n.º 675/2009, de 23 de Junho – artigo 5.º, n.º4). Tendo em conta a natureza eminentemente técnica da matéria e a margem de discricionariedade que ao Governo assiste na regulamentação dos VLE, entendo que não está o Provedor de Justiça em condições de tomar posição sobre as opções tomadas e vertidas na regulamentação.

---

<sup>4</sup> Foram publicadas, em 23.06.2009, as portarias que definem os valores limite de emissão de aplicação geral e os aplicáveis às instalações de combustão.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

19. No decurso da instrução do processo foi reforçado o exercício dos poderes de fiscalização sobre as emissões poluentes reclamadas. Todavia, parece-nos ser, ainda, pouco zelosa a actuação dos serviços regionais que, ao tomarem conhecimento das infracções, se limitam a instaurar procedimento sancionatório, descurando a tomada de providências que obstem aos riscos para a preservação da qualidade do ar.

Sem prejuízo de se admitir que a aplicação dos procedimentos previstos no artigo 39º envolve uma ponderação que apela a juízos de ordem técnica, que relevam da experiência administrativa – não nos competindo pronunciar sobre os factores que influem na medição da qualidade do ar – sempre se dirá que a explicação apresentada para a não aplicação dos procedimentos legalmente previstos nos parece pouco convincente. Não nos foi relatado um único caso de observância do dever de notificação do incumprimento de valores limite de emissão. Tão pouco nos foi reportada qualquer intimação para adopção de medidas que debelem o risco para a saúde pública. Nem fomos informados a respeito das diligências adoptadas pelos serviços desconcentrados do Ministério para efeitos de determinação da responsabilidade dos operadores que não observam os VLE, no processo de degradação da qualidade do ar.<sup>5</sup>

20. Questiona-se se não deveriam as CCDR notificar o operador que não cumpra os VLE, para adoptar medidas correctivas, sempre que no âmbito de uma acção destinada a aferir o cumprimento dos valores limite da qualidade do ar ou dos limiares de alerta da qualidade do ar, sejam medidos níveis de poluição ambiental próximos daqueles parâmetros (art.26º, nº2 do Decreto-Lei nº78/2004). Assim o postularia, a nosso ver, o cumprimento do dever de boa administração e a observância do princípio da prevenção do dano ambiental, em especial o princípio da precaução<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>. Apenas a CCDR-Algarve declarou que notifica as empresas não cumpridoras a proceder a correcções em ordem à observância dos parâmetros legais. Nada adiantou, porém, quanto à aplicação de medidas cautelares e aos procedimentos accionados quando a notificação não seja acatada.

<sup>6</sup> (...) *o ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza, por falta de provas científicas evidentes sobre o nexo causal entre uma actividade e um determinado fenómeno de poluição ou degradação do*



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

A omissão sistemática no exercício do poder de intimação para redução da capacidade de laboração, para utilização de um combustível menos poluente ou adopção de outras providências em ordem à pronta redução das emissões do poluente atmosférico, compromete a regular prossecução da política de prevenção e controlo do ambiente atmosférico.<sup>7</sup>

21. Mostra-se indiciado o mau desempenho das tarefas de inventariação previstas no artigo 8º do Decreto-Lei nº78/2004, de 3 de Abril, reconhecendo o Governo a insuficiência dos meios e dados disponíveis e dispondo-se a ponderar sobre os procedimentos a adoptar para ultrapassar o impasse verificado no cumprimento dos deveres que adstringem as CCDR.

Particularmente censurável é a falta de empenho manifestada pela CCDR-Alentejo quanto ao desempenho da tarefa de inventariação das emissões poluentes. Já anteriormente assinalámos a falta de zelo destes serviços regionais por se absterem de instaurar procedimentos sancionatórios, escudando-se no alegado esforço dos operadores em cumprirem a legislação ambiental.

---

*ambiente, incentivando, por um lado, à antecipação da acção preventiva ainda que não se tenham certezas sobre a sua necessidade e, por outro lado, à proibição de actuações potencialmente lesivas, mesmo que essa potencialidade não seja cientificamente indubitável. Além deste conteúdo substantivo, o princípio tem ainda uma importante concretização adjectiva: a inversão do ónus da prova. (CARLA AMADO GOMES, **A Prevenção à Prova no Direito do Ambiente**, Coimbra, 2000, p. 29).*

<sup>7</sup> Consignou o legislador, no início da década de 90, constituírem objectivos fundamentais do sistema de protecção e controlo da qualidade do ar o estabelecimento de medidas obrigatórias, preventivas e correctivas, para assegurar que os níveis de poluentes atmosféricos não ultrapassem os valores máximos das normas de qualidade do ar (Decreto-Lei nº352/90, de 9 de Novembro, revogado pelo Decreto-Lei nº 78/2004).

Do mesmo passo, previa o art.5º, nº1 do Decreto-Lei nº109/91, de 15 de Março, dever o industrial exercer a sua actividade de acordo com a regulamentação aplicável e adoptar medidas de prevenção e controlo no sentido de eliminar ou reduzir os riscos susceptíveis de afectarem as pessoas e bens, as condições de trabalho e o ambiente (norma actualmente consignada no art.4º, nº1, do Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril).

A liberdade de iniciativa económica pode ser reduzida ao longo do período em que se desenvolve a actividade industrial em função da necessidade de acautelar o interesse público ambiental. Não estando cientificamente comprovado o risco de lesão ambiental, a Administração há-de ponderar os interesses em presença em ordem à sua harmonização, procurando garantir a realização – ao menos parcial – de todos eles, tendo presente a fragilidade dos bens ambientais e a natureza irreversível do dano ambiental.



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Os esclarecimentos prestados pela CCDR-Algarve indiciam que os únicos trabalhos de inventariação que empreendeu, relativos ao ano de 2005, não mereceram aprovação da Agência Portuguesa do Ambiente.

A CCDR-Centro elaborou inventários relativos aos anos de 2004 e 2005, mas já não o reportado a 2006. A CCDR-Norte apenas elaborou um inventário, reportado ao ano de 2001. A CCDR-LVT inventariou os anos de 2000 e 2001. Elaborou algum trabalho de inventariação relativo ao ano de 2006 e está a levar a cabo inventariação relativa ao ano de 2007<sup>8</sup>, se bem que, no domínio industrial, circunscrita às indústrias com processo de licenciamento ambiental.

É notória a desarticulação entre as várias CCDR no que toca à elaboração dos inventários regionais (timings, fontes inventariadas, metodologia, análise de resultados).

22. Os inventários de emissões atmosféricas colocam em evidência os sectores de actividade e os locais responsáveis pelas maiores emissões poluentes para a atmosfera e avaliam a sua contribuição para a qualidade do ar, motivando a definição de estratégias de redução de emissões. São uma ferramenta fundamental da tarefa de avaliação de gestão da qualidade do ar, a nível regional e nacional. As CCDR podem avaliar a qualidade do ar através da monitorização permanente de poluentes em estações fixas, da realização de campanhas periódicas, da modelação de poluentes atmosféricos e da realização de inventários de emissões atmosféricas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Até 30 de Junho de cada ano, as CCDR devem remeter, em suporte digital, ao IA os dados relativos aos inventários regionais do ano anterior (artigo 8º, nº5 do Decreto-Lei nº78/2004, de 3 de Abril).

<sup>9</sup> O Documento Síntese dos Planos e Programas para a melhoria da qualidade do ar na região de Lisboa e Vale do Tejo contempla uma série de medidas e políticas com vista à redução das emissões poluentes. Refere-se no texto deste documento “não foi possível quantificar o efeito das políticas e medidas associadas ao sector industrial, na medida em que as reduções de emissões poluentes se enquadram principalmente na aplicação das melhores tecnologias disponíveis definidas sector a sector, no quadro da aplicação do Decreto-Lei nº194/2000, de 21 de Agosto; tal terá de ser efectuado até final de 2007 e exigirá um conjunto detalhado de informação a recolher indústria a indústria” (Edição revista, Dez 2006, [www.ccdr-lvt.pt/1265/qualidade-do-ar.htm](http://www.ccdr-lvt.pt/1265/qualidade-do-ar.htm))



## PROVEDORIA DE JUSTIÇA

23. Na ausência de uma inventariação cabal das emissões atmosféricas, fica prejudicada a determinação da medida em que os vários sectores de actividade contribuem para a deterioração da qualidade do ar, e, conseqüentemente, o objectivo de redução das emissões. Estas conclusões extrapolam o âmbito da queixa – o sector da torrefacção do café-, e indiciam a deficiente aplicação da legislação vigente no domínio da protecção e controlo da qualidade do ar, com os inerentes reflexos na defesa da saúde pública e do bem-estar dos cidadãos.

24. Baseando-me nesta ordem de razões, considero oportuno transmitir as averiguações efectuadas e as conclusões alcançadas ao Presidente da Comissão Parlamentar do Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território, com vista ao acompanhamento dos desenvolvimentos que o assunto venha a merecer.

25. Por julgar esgotada a intervenção deste órgão do Estado, proponho o arquivamento do processo, ao abrigo do disposto no artigo 31.º, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril (Estatuto do Provedor de Justiça).

À superior apreciação,

A ASSESSORA

Maria Ravara

Lisboa, 9 de Setembro de 2009