

Directora Regional do Norte do Ministério da Economia
R-1515/96
R-3349/95
N.º 95/ A/99
1999.12.28
Área: A 1

Assunto: AMBIENTE - RUÍDO - PEDREIRA - POEIRAS POLUENTES - EXPLOSIVOS - DANO AMBIENTAL - MEDIDAS DE POLÍCIA - RESPONSABILIDADE CIVIL

Sequência: Sem resposta

I- Exposição de Motivos

1. Foi pedida a minha intervenção a respeito dos inconvenientes associados à exploração de uma pedreira e de uma central de betuminoso, por ..., em Tabuaço.

São imputados ao exercício da exploração incómodos de ordem diversa, designadamente, propagação de ruído, emissão de poeiras poluentes e perigo para a segurança de pessoas e bens.

O reclamante afirma ser proprietário de uma construção destinada a habitação junto a caminho que serve de acesso à pedreira, encontrando- se, porém, impedido de residir no local. Isto, por ser intensa a poluição sonora que ali se faz sentir e, ainda, em razão da libertação de poeiras que se acumulam na atmosfera e se depositam no solo. Mais invoca terem os camiões e veículos afectos à exploração embatido, por diversas vezes, no muro de vedação da sua habitação, provocando o derrube do mesmo.

A pedreira localiza- se no flanco de uma encosta, a sul da povoação de Tabuaço, no limite do perímetro urbano da vila.

Concluída a instrução do respectivo processo, entendo dever dirigir- me a V. Exa., expondo a matéria de facto apurada e as conclusões da apreciação que efectuei, tendo em conta a posição adoptada pelas autoridades administrativas com competências incidentes no assunto.

2. Durante 1992, foi o empresário intimado pela, então, Delegação Regional da Indústria e Energia do Norte a adoptar medidas destinadas a garantir o cumprimento das prescrições fixadas no Regulamento Geral sobre o Ruído.

Viria a ser promovida nova caracterização do ruído perturbador pela Direcção Regional do Ambiente do Norte em 3/7/1996, verificando- se subsistirem, em larga medida, os limites legais.

3. Em resultado das diversas diligências instrutórias levadas a cabo junto dos serviços dirigidos por V. Exa., foi coligida a informação seguinte:

3.1. A pedreira foi declarada em 12/1/1977 e licenciada pela Direcção Geral de Geologia e Minas em 17/1/1984, ao abrigo do regime fixado no Decreto- Lei nº 227/82, de 14 de Junho.

Emitira a Câmara Municipal de Tabuaço parecer favorável à localização da pedreira em 17/12/1976.

As reclamações sobre o funcionamento da pedreira surgiram no ano de 1986.

3.2. Em vistoria realizada em 20/1/1989 foi observado:

a) Não ter o industrial procedido à plantação de écrans arbóreos, nem implantado barreiras anti- ruído, nem, tão pouco, adoptado sistema de aspersão de água nos itinerários.

b) Dispor a pedreira de equipamento de perfuração com recolha automática de poeiras, assinalando- se, porém, ser o mesmo de "utilização problemática".

Foi recomendada a plantação de arvoredo e a implantação de barreiras anti- ruído.

Os técnicos reconheceram a má localização da pedreira, sobranceira a uma povoação, e a particular dificuldade na aplicação das medidas impostas pelo Decreto- Lei nº 196/88, de 31 de Maio, em matéria de ruído e de arborização.

Preconizaram a transferência da pedreira por acordo entre a autarquia e a empresa.

3.3. Sua Excelência o Secretário de Estado da Energia determinou a aplicação das sanções devidas em 14/3/1989.

Foram, então, equacionadas duas possibilidades:

(a)interdição da laboração por não cumprimento das recomendações constantes do auto de visita; e,
(b)revogação da licença de estabelecimento sem direito a qualquer indemnização ao abrigo do disposto no art.7º do Decreto- Lei nº 196/88 de 31 de Maio.

Em 26/4/1989 teve lugar nova vistoria promovida pela Direcção- Geral de Geologia e Minas (Direcção de Serviços Regional do Porto), tendo sido verificada a prática de diversas infracções, o que veio a fundar a aplicação de sanções pecuniárias.

3.4. Em 2/2/1990, a Câmara Municipal de Tabuaço dirigiu comunicação ao Exmo. Director dos Serviços Regionais do Porto da Direcção Geral de Minas, pela qual informou:

(a) ter sido iniciado o processo de transferência da pedreira com concessão de auxílio financeiro à autarquia para indemnização devida ao titular da pedreira;

(b) encontrar- se prevista a remoção definitiva no primeiro semestre do ano de 1991;

(c) encontrar- se a pedreira em processo de desactivação gradual.

Por despacho de 10/1/1989, Sua Excelência o Secretário de Estado da Energia manifestou a sua concordância relativamente ao processo de alteração de localização da pedreira.

Sucederam- se as reuniões nas instalações da Câmara Municipal de Tabuaço, com a presença do Exmo.

Presidente deste órgão, e de representantes dos serviços regionais dirigidos por V. Exa., dos serviços regionais do Ministério do Ambiente, da Comissão de Coordenação Regional do Norte e da sociedade, perfazendo, de momento, o número de quinze (a primeira realizada em 13/12/1994, e a última em 6/10/1999).

Foram efectuadas peritagens, tendo em vista a determinação do valor dos terrenos e dos custos de construção de novas instalações. Estimados os custos de transferência da pedreira desencadearam- se mecanismos em ordem à concessão de apoio financeiro pela Administração Central. As últimas informações prestadas à instrução dão conta de ter a sociedade apresentado candidatura com vista à atribuição de subvenção junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI).

3.5. A acção de fiscalização, promovida em 8/2/1996, permitiu observar não ter sido implantada barreira acústica relativa à unidade de britagem e terem sido construídas novas habitações nas proximidades da exploração.

Foi a sociedade autuada por não cumprir as condições impostas e por ter procedido à instalação de uma central móvel de asfalto, não licenciada.

A mesma sociedade foi notificada para cumprimento das condições legalmente fixadas ao uso prosseguido, devendo cessar a exploração da central de asfalto.

3.6. A central de betuminoso, instalada em condições ilegais em Setembro de 1995, veio a ser desactivada no Verão de 1996.

3.7. Em 22/3/1996, Sua Excelência o Secretário de Estado da Indústria homologou proposta formulada pelo Exmo. Director da Delegação Regional da Indústria e Energia do Norte no sentido de ser dada continuidade ao processo de transferência da pedreira.

4. O auto da vistoria promovida pela Câmara Municipal de Tabuaço e pelo Exmo. Delegado Concelhio de Saúde em 25/9/1996 dá conta da persistência dos incómodos e propõe, de novo, a adopção de medidas mitigadoras (instalação de barreiras acústicas, reforço dos écrans arbóreos, colocação de aspersores nos itinerários de carregamento, transporte e vias de acesso, e, ainda, uso de equipamentos de protecção individual pelos trabalhadores).

5. Reconheceu o Exmo. Presidente da Câmara Municipal em 23/9/1996, por comunicação dirigida à Delegação Regional da Indústria e Energia do Norte, constituir a exploração da pedreira "um grave problema de natureza ambiental, atentatório dos elementares direitos de qualidade de vida dos habitantes de Tabuaço, que carece de uma urgente solução"

Auscultada sobre os motivos que obstam à alteração da localização da pedreira, veio a Câmara Municipal de Tabuaço esclarecer, a coberto de comunicação de 28/2/1997:

"O problema fundamental que obsta à transferência é o de debilidade financeira da autarquia que, pelos seus próprios meios, não consegue suportar os custos da indemnização pretendida pela firma proprietária, e as negociações em curso têm como objectivo, conjuntamente com as entidades envolvidas, estratégias e fontes de financiamento para a transferência da mesma".

Informou, ainda, a Câmara Municipal de Tabuaço ter sido aplicada coima no montante de Esc.100.000\$00 em virtude de a sociedade Jeremias de Macedo proceder, no dia 10/4/1995, pelas 12h,30m ao rebentamento de tiros na pedreira, sem tomar as precauções adequadas para prevenção do potencial perigo para a segurança de pessoas e bens, infringindo o disposto no art. 37º, nº1, do Decreto- Lei nº 89/90, de 16 de Março.

6. Em suporte da pretensão reclamada, foi apresentado parecer técnico, na sequência de duas inspecções ao local (realizadas em 16/3/1997, e em 15/5/1997), onde são devidamente analisadas as condições do exercício da exploração e é, em especial, apreciado o seu impacto na esfera do reclamante .

Em sede de conclusões é apontado:

"Na exploração da pedra não se vislumbram quaisquer medidas no sentido de minimizar os inconvenientes provocados, assim não foram encontradas quaisquer infra- estruturas de tubagens para utilização de rega por aspersão para precipitar o pó, de igual modo não foram vistos os painéis de rede de captação das poeiras, supostamente instalados, em vez da suposta utilização de martelo hidráulico foram constatados rebentamentos por explosivos. Pelo exposto, conclui- se ser a laboração desta feita em termos artesanais.

São visíveis e previstos os perigos que podem surgir, não só à habitação, mas também às pessoas que nela habitam e a outras que transitam na rua. Dado que a sua localização está inserida numa povoação, a solução óptima seria a sua transferência de local, enquanto tal não se verificar urge que a mesma evolua no campo tecnológico, o que não aconteceu até à data e deveria haver especiais cuidados na exploração da pedra, de acordo com o previsto na Lei vigente".

Também as películas fotográficas exibidas pelo reclamante dão conta de fissuras nas paredes da habitação as quais encontram forte probabilidade de origem na actividade reclamada.

7. Em 23/9/1999, informou outro reclamante ter a pedra triplicado o seu volume de exploração nos últimos 2 anos, com incremento do movimento de viaturas pesadas, barulhos e poluição. Disse ser utilizado martelo de forte potência para partir as grandes pedras deslocadas pelos rebentamentos e habitarem centenas de pessoas num raio de 300 metros a Norte da pedra.

II- Apreciação

A- O Direito Fundamental ao Ambiente

1. O direito fundamental ao ambiente, consignado no art. 66º da Constituição, traduz- se na garantia de um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado. O ambiente é protegido enquanto bem jurídico por contribuir de forma decisiva para a manutenção da existência e para o bem estar dos seres humanos. Comporta uma vertente negativa traduzida "na abstenção, por parte do Estado e de terceiros, de acções ambientalmente nocivas", e, por outro lado, assume uma dimensão positiva enquanto "direito positivo a uma acção do Estado, no sentido de defender o ambiente e de controlar as acções poluidoras deste, impondo- lhe as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais"

A compreensão antropocêntrica de ambiente adoptada pelo legislador constituinte induz a perspectivar "o prejuízo ao ambiente como a perturbação, através de um componente ambiental, do ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado" (Sendim, José de Sousa Cunhal, Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos, Coimbra Editora 1988, p.129).

O fomento de um ambiente humano e sadio é prosseguido, seja por via da preservação do equilíbrio ecológico do património natural (garantia da capacidade de renovação e do aproveitamento racional dos recursos naturais), seja pela consecução da melhoria da qualidade de vida (mediante a imposição de restrições a actividades poluentes).

B- O Direito Legislativo

2. O regime instituído pelo Decreto- Lei nº 196/88, de 31 de Maio, obedeceu ao propósito de prevenir os elevados custos sociais inerentes ao incremento do processo de industrialização, avaliados os seus efeitos nocivos para a preservação do ambiente, e ponderada a irreversibilidade de situações de degradação da qualidade ambiental.

Vem, assim, o legislador dar concretização aos princípios fundamentais de uma política de ambiente, com especial enfoque no princípio da prevenção e no princípio do equilíbrio.

Desde logo, vem o legislador consignar no art. 1º, a localização preferencial das indústrias extractivas em áreas de menor interesse paisagístico, e a obrigação de adopção de medidas correctivas do impacto ambiental negativo.

De entre as medidas impactos locais, se a plantação de árvores arbóreas e a implantação de barreiras anti-

De entre as medidas impostas, realça-se a plantação de ecrãs arbóreos, a implantação de barreiras anti-ruído, a aspersão com água de todos os itinerários dos equipamentos da extracção, carregamento e transporte, bem como dos produtos extraídos e manuseados, a utilização de equipamentos de perfuração com recolha automática de poeiras e a reconstituição do solo, da flora e dos terrenos em função da sua afectação inicial (cfr. art. 2º, nº2).

A adopção de medidas de ordem ambiental surge particularmente reforçada quanto a explorações com instalações de superfície nas povoações ou nas suas áreas limítrofes (v.g. britagem, escombrelas, estaleiros, lavarias, edifícios), situação em que é, ainda, imposta a construção de instalações integradas na paisagem, e a utilização de filtros para recolha de poeiras (art.3º).

Também à Administração Pública foram confiadas especiais responsabilidades neste domínio, incumbindo às entidades concedentes ou licenciadoras a fixação de uma distância mínima de protecção e de um nível máximo de ruído por referência ao vizinho mais próximo, e definir procedimentos para obviar a deslizamentos de terreno (art.4º).

Sem descuidar a prevenção do impacto ambiental das actividades de prospecção e pesquisa em exploração, previu o legislador a concessão de um termo de 90 dias sobre a vigência do diploma para adopção de medidas correctivas, cometendo expressamente aos serviços da Direcção- Geral de Geologia e Minas a fiscalização do cumprimento das adaptações preconizadas (art. 9º).

No art. 7º contemplou-se a revogação da licença sem direito a qualquer indemnização por motivo de não adopção de medidas mitigadoras dos impactos negativos da exploração, retomando-se, de resto, a filosofia subjacente ao Decreto- Lei nº227/82 de 14 de Junho, que consignava, já, a perda da licença de estabelecimento por não cumprimento de condicionalismos fixados à exploração (art.27º)

3. Obedecendo, ainda, ao fim de encontrar a necessária articulação entre o imperativo económico da exploração de recursos com o equilíbrio ecológico e paisagístico, o novo regime de revelação e aproveitamento dos recursos geológicos, introduzido pelo Decreto- Lei nº 90/90, de 16 de Março, consagrou a necessidade de salvaguardar, preventivamente, os interesses "das pessoas potencial ou efectivamente afectadas pelos efeitos da actividade", "da manutenção da estabilidade ecológica", "da manutenção da capacidade de renovação de todos os recursos", "do racional aproveitamento de todos os recursos" e "das pessoas directa ou indirectamente envolvidas no exercício da actividade, incluindo os que se referem à salvaguarda da segurança e da saúde dos trabalhadores e de terceiros".

Para melhor garantir a concretização de tal desiderato, sujeitou a exploração e o abandono dos recursos geológicos à adequada aplicação das técnicas e normas de higiene e segurança e ao cumprimento das apropriadas medidas de protecção ambiental e recuperação paisagística, nomeadamente as que constem de planos aprovados pelas entidades competentes" (art.12º).

Estatuiu o dever de execução dos trabalhos de acordo com o programa aprovado e de indemnizar terceiros por todos os danos que lhes forem directamente causados em virtude das actividades de prospecção e pesquisa (art.º 16º do Decreto- Lei nº 90/90 de 16 de Março).

4. Disciplinando, em particular, o aproveitamento das massas minerais, o Decreto- Lei nº 89/90, de 16 de Março, consagrou três fundamentos para a revogação da licença de estabelecimento: (a) a infracção por três vezes, num período de 365 dias consecutivos, de disposições relativas a zonas de defesa ou à segurança de pessoa e bens, (b) o não cumprimento de determinações impostas pela fiscalização técnica, (c) a incapacidade do titular da licença para a boa exploração da pedreira evidenciada pela gravidade ou repetição das infracções praticadas (art.29º).

4.1. Do mesmo passo, fixou a imposição aos exploradores de elaborarem, anualmente, um relatório relativo às medidas de recuperação paisagística adoptadas, a apresentar junto da Comissão de Coordenação Regional ou do ex- Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (actual Instituto da Conservação da Natureza).

4.2. A responsabilidade pela segurança dos trabalhadores e de terceiros e pela preservação de bens é cometida ao explorador da pedreira e ao responsável técnico pela exploração, sem embargo da faculdade de a Direcção- Geral ordenar a execução de medidas destinadas à garantia da segurança (arts. 37º e 38º).

4.3. Em execução do disposto no art. 12º do Decreto- Lei nº 90/90, de 16 de Março, estabelece-se no art. 44º do Decreto- Lei nº 89/90 um elenco não exaustivo de medidas de protecção do ambiente (utilização de equipamentos de perfuração dotados de recolha automática de poeiras ou de injeção de água, combate à

formação de poeiras dentro da área da exploração e respectivos acessos pela utilização de sistemas adequados, nomeadamente de aspersão com água, armazenamento do solo de cobertura tendo em vista a posterior reconstituição dos terrenos e da flora).

4.4. Prevê-se, do mesmo passo, a faculdade de imposição pela ex- Direcção- Geral de Geologia e Minas de medidas específicas, tais como, implantação de barreiras anti- ruído, cortinas arbóreas e tratamentos especiais de efluentes, com observância das recomendações técnicas dos órgãos e serviços administrativos competentes (art.44º, nº 5).

No campo da recuperação paisagística, é imposta a construção de instalações adaptadas à paisagem e a reconstituição dos terrenos de acordo com a utilização inicial (art.45º).

4.5. Pode, ainda, a ex- Direcção Geral de Geologia e Minas impor medidas de natureza especial para garantia da segurança na lavra da pedreira, ou, quando verifique não serem cumpridos os condicionalismos fixados à laboração, fixar um prazo para adopção das providências necessárias. De resto, poderá a entidade fiscalizadora determinar a suspensão da laboração quando se mostre comprometida a segurança da exploração (art.51º).

5. O Decreto- Lei nº 206/89, de 27 de Junho, veio redefinir o âmbito de competências das delegações regionais do Ministério da Indústria e Energia, criadas pelo Decreto- Lei nº 548/77, de 31 de Dezembro, atribuindo- lhes poderes de intervenção nos domínios da administração energética e dos recursos mineiros. Em execução do disposto no citado diploma, o Decreto Regulamentar nº9/91, de 15 de Março, cometeu às direcções regionais do Ministério da Economia o licenciamento e a fiscalização da exploração de massas minerais, bem como dos respectivos estabelecimentos industriais, estabelecimentos mineralógicos e anexos mineiros, com expressa compreensão dos poderes de fiscalização confiados à Direcção- Geral de Geologia e Minas, nos domínios da preservação da qualidade do ambiente e da recuperação paisagística, pelos Decretos- Lei n.ºs 88/90 e 89/90, ambos de 16 de Março (art.7º, nº1, al. a), e nº2).

As delegações regionais do Ministério da Economia sucederam às delegações regionais do ex- Ministério da Indústria e Energia, com idênticos poderes de intervenção no sector mineiro (Decreto- Lei nº 222/96, de 25 de Novembro e Decreto- Lei nº 78/99, de 16 de Março).

III- Conclusões

Ao não accionar os mecanismos legalmente previstos para assegurar a eliminação dos riscos verificados para o ambiente, omitiram as autoridades administrativas o estrito respeito pelo dever de boa administração, sujeitando os particulares, que não auferem qualquer proveito do exercício do uso industrial, aos inconvenientes da exploração ilegal.

O não exercício dos poderes cometidos à Direcção Regional do Norte do Ministério da Economia em ordem à reintegração dos interesses ambientais lesados, constitui a Administração em responsabilidade pelos prejuízos verificados na esfera jurídica de terceiros e associados à perpetuação da iniquidade.

Não merecem protecção os interesses do industrial o qual não usou de diligência na legalização do estabelecimento, nem na adequada redução dos inconvenientes de ordem ambiental que vem produzindo com a sua actividade, obstando à prestação da colaboração que lhe foi requerida pela Administração. Desrespeitou, desta forma, os deveres legais a que se encontra adstrito, os compromissos assumidos no acto de licenciamento e, a posteriori, de forma reiterada, as intimações proferidas pela entidade licenciadora do uso. A situação em apreciação é tanto mais grave, quanto é certo dispor a pedreira de instalações nos limítrofes de aglomerado populacional, o que contribui para a acrescida responsabilidade do proprietário, competindo à Administração Pública actuar com zelo e diligência na defesa dos interesses da população.

De resto, não posso deixar de manifestar a minha reprovação por não terem sido fixadas ao exercício da exploração medidas que acautelem devidamente a segurança de terceiros, tendo em conta os riscos verificados no domínio da segurança de pessoas e bens e o universo dos potenciais lesados.

Em conclusão, não encontro obstáculo algum por parte do interesse público na pronta adopção de tais medidas, quando é certo que o problema se arrasta à largos anos sem que a empresa haja providenciado diligentemente por fazê- lo cessar.

Merece, pois, a minha censura a abstenção de medida restritiva do exercício da exploração, por que desprovida de justificação, quer no plano do dever de boa administração, quer no plano da legalidade, como, também, segundo critérios de equidade que determinam a remoção dos danos causados aos moradores que nenhum proveito económico auferem da actividade.

nenhum proveito económico auferem da actividade.

De acordo com o exposto, entendo exercer a faculdade que me é conferida pela disposição compreendida no art.20º, nº 1, al a), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril, e, como tal,

RECOMENDO

a V. Exa. que accione mecanismos em ordem à imediata suspensão do exercício da exploração da pedreira prosseguida por ..., em Tabuaço, ao abrigo do disposto no art.29º e no art.51º, nº 3, do Decreto- Lei nº 89/90, de 16 de Março.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

José Menéres Pimentel