

Ministro da Indústria e Energia

Rec. nº 136/ A/93

Proc.: IP-42/93

Data: 1993-09-29

Área: A 1

Assunto: Tipologia das actividades industriais a classificar em tabela anexa ao Decreto- Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto.

Sequência:

## I - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. Com o objectivo expresso de prevenir os riscos e inconvenientes da laboração dos estabelecimentos industriais, o Decreto- lei nº 109/91, de 15 de Março, estabeleceu o regime geral do exercício da actividade industrial. Tal iniciativa legislativa, assim como também a aprovação do Decreto- Regulamentar nº 10/91, de 15 de Março, tiveram, entre outros, o mérito de adaptar a ordem jurídica à evolução industrial e tecnológica dos últimos 20 anos e o de lograr benefícios de ordem sistemática.

2. O Decreto- Lei nº 109/91, de 15 de Março, mesmo após a sua revisão recente pelo Decreto- Lei nº 282/93, de 17 de Agosto, fez depender o seu âmbito material de aplicação de uma classificação taxativa levada a cabo por via regulamentar. Assim, em lugar de definir um conceito de actividade industrial, ainda que completado a partir de uma tipologia exemplificativa, a subordinação de uma certa actividade económica às limitações decorrentes da legislação e regulamentos industriais ficou sujeita, tão só, à subsunção a cada um dos tipos descritos na mencionada tabela.

3. A técnica legislativa utilizada teve subjacente o princípio da interacção das várias políticas sectoriais, delimitando a actuação das várias entidades envolvidas no domínio industrial. A partir de claros objectivos de salvaguarda da segurança, salubridade, ambiente e ordenamento do território, a referida classificação haveria de ser tão exhaustiva quanto possível, compreendendo, no mínimo, as actividades que envolvem maiores riscos para a protecção daqueles valores.

É assim que em anexo ao decreto regulamentar e dele fazendo parte integrante, se processa a distribuição das actividades industriais pelas classes A, B, C e D ("tendo em conta o grau de risco para o homem e o ambiente inerente ao seu exercício"), efectuando- se as indicações da DESIGNAÇÃO DA ACTIVIDADE, SUA CLASSIFICAÇÃO e respectiva ENTIDADE COORDENADORA.

Este esquema foi essencialmente mantido com a entrada em vigor do Decreto- Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto.

4. Contudo, se tal procedimento veio indubitavelmente clarificar e simplificar o processo de licenciamento industrial, por outro lado, criou o fundado receio de excluir do elenco outras actividades surgidas, fruto de novas formas industriais de produção, bem como a expansão ou modificação de outras já existentes com acréscimos do perigo que envolvem para os valores ambientais, sanitários e de segurança de pessoas e bens.

A tal eventualidade o legislador mostrou estar atento, quando desde logo no Decreto- Regulamentar nº 10/91, de 15 de Março, previu no preâmbulo a revisão da tabela no caso de as circunstâncias o aconselharem.

5. Estando em curso o processo de aprovação de uma nova tabela anexa, nos termos do art. 12, nº 1, do Decreto- Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto, não deixará, por certo, o legislador de ponderar e acolher

sugestões para a alteração da referida tabela.

A este dever não pode eximir-se o Provedor de justiça, quando há um conjunto de actividades que é objecto de um vasto número de reclamações, quer pelos prejuízos ambientais causados, quer pelos justos receios dos cidadãos no que toca à segurança das suas pessoas e bens.

Estão em causa, fundamentalmente, as oficinas de reparação de automóveis, as lavandarias e outros sistemas industriais de limpeza de vestuário, bem como os armazéns de produtos tóxicos e inflamáveis.

6. Com efeito, tais actividades, todas elas com uma componente industrial bastante significativa apresentam um elevado risco para o homem e o seu ambiente.

Os produtos que consomem, os resíduos que produzem, o necessário ordenamento da localização das suas instalações, as características, de segurança que exigem, além do ruído que provocam, reclamam do poder regulamentar e legislativo a sua inclusão na tabela anexa ao decreto- regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto.

7. Entende o Provedor de Justiça que, pelo menos no caso das apontadas actividades, se justifica plenamente a aplicação do regime do Decreto- Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto, fundamentalmente pela necessidade de uma entidade coordenadora do licenciamento e da fiscalização.

8. Aliás e no que respeita às oficinas de reparação de automóveis não serão completamente inovadoras as competências dos serviços do Ministério da Indústria e da Energia. Na verdade, já o Decreto- Lei nº 88/91, de 23 De Fevereiro, tal como a regulamentação subsequente, conferiram competências a tais entidades sobre a utilização de óleos e seus resíduos, abrangendo naturalmente as oficinas de reparação de automóveis.

II

## CONCLUSÕES

Face ao exposto e no uso da competência prevista pelo artº 20º, nº 1, alínea b), da Lei nº 9/91, de 9 de Abril, o Provedor de Justiça recomenda ao Ministro da Indústria e Energia que faça incluir na tabela anexa ao Decreto- Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto( o qual aprovou o Regulamento do Exercício da Actividade Industrial) as seguintes actividades:

- a) oficinas de reparação e manutenção de veículos automóveis;
- b) estabelecimentos de lavandaria e limpeza de confecções e vestuário;
- c) armazéns de produtos tóxicos e inflamáveis.

0 PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL

A Sua Excelência O Ministro da Indústria e Energia

IP-42/93  
of.006265  
1994-04-27

Pelo presente, registo o cumprimento do dever de colaboração assinalado no art. 38º, nº 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei nº 9/91, de 9 de Abril, quanto à Recomendação que formulei a Vossa Excelência, em 29 de Setembro p.p.. a propósito da tipologia das actividades industriais às quais se reporta o

Decreto-Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto.

Entendi, pelas razões que em tempo expus a Vossa Excelência, ser desejável, em subordinação a critérios que reputo de boa administração, fazer incluir determinadas actividades no elenco taxativo a que se reporta o Regulamento do Exercício da Actividade Industrial, tanto na sua componente legislativa (Decreto-lei nº 109/91, de 15 de Março, com a recente redacção conferida pelo Decreto-lei nº 282/93, de 17 de Agosto), como na sua vertente regulamentar (primeiro, com o Decreto-Regulamentar nº 10/91, de 15 de Março, depois, com o Decreto-Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto) - a saber, as oficinas de reparação e manutenção de veículos com motor, as lavandarias e os estabelecimentos de armazenagem de produtos tóxicos ou inflamáveis.

Não sem deixar de reconhecer a presença nas mencionadas actividades de um significativo elemento de prestação de serviços, no que se refere às oficinas de reparação de automóveis e às lavandarias, julgo ser bastante mais relevante a presença de um elemento industrial, razão pela qual se justifica a aplicação do Regulamento do Exercício da Actividade Industrial.

Com efeito e como, aliás, não deixa de ser admitido por Vossa Excelência, as limitações introduzidas nesta matéria - condicionamentos do exercício da livre iniciativa económica (art. 61º, da Constituição) - só encontram justificação quando e na proporção em que visem salvaguardar outros bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Compreende-se, assim, a necessidade e justificação da inscrição de objectivos relativos à aprovação de normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial: "prevenção dos 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" (art. 1º, do Decreto-Lei nº 109/91, de 15 de Março). Resumidamente, a intervenção reguladora da administração pública nesta matéria, fixando requisitos e condicionantes do exercício da actividade industrial, subordina-se à protecção da integridade física, da saúde pública, do ordenamento do território e do ambiente, procurando evitar, naturalmente, não apenas a ocorrência de acidentes industriais, como também o controlo dos níveis de poluição sonora, do ar e das águas, a protecção da paisagem e a localização adequada em termos de gestão do espaço territorial.

Em lugar da consagração na lei de um conceito de actividade industrial, ainda que se tratasse de uma cláusula aberta completada por um elenco descritivo meramente exemplificativo, optou-se por remeter para acto regulamentar uma tipologia taxativa de actividades industriais. De acordo com este pressuposto, a subsunção a um dos tipos descritos regulamentarmente é pressuposto singular da aplicação quer das normas contidas no Decreto-lei nº 109/91, de 15 de Março, quer do REAI, aprovado pelo decreto-regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto.

Na verdade, o Decreto-lei nº 109/91, de 15 de Março, com ou sem a redacção que lhe veio a ser conferida em Agosto de 1993, propõe-se definir actividade industrial, por meio do enunciado no art. 1º, respectivamente, nas suas alíneas a) e b). No entanto, o certo é que a definição de estabelecimento industrial depende dos contornos do conceito de actividade industrial ("todo o local onde seja exercida principal ou acessoriamente, por conta própria ou de terceiros, qualquer actividade industrial, independentemente da sua dimensão, do número de trabalhadores, equipamento ou outros factores de produção"). Ora, o conceito de actividade industrial não chega a merecer qualquer definição da parte do legislador. Estaria criado um círculo inextricável, não fora a remissão para um elenco taxativo confiado ao poder regulamentar, de acordo com o enunciado do art. 1º, alínea a). Nestes termos, constitui actividade industrial "qualquer actividade que conste da tabela a aprovar por portaria dos Ministros da Agricultura e da Indústria e Energia".

Desta forma, quase paradoxalmente os pressupostos de aplicação de todo o regime do exercido da actividade industrial ficam dependentes da tabela contida em portaria aprovada por Vossa Excelência e por Sua Excelência o Ministro da Agricultura.

Não posso, então, deixar de retirar conclusões quanto ao exposto. A inclusão de actividades na tabela classificativa, desde que com um peso minimamente relevante da componente industrial, não pode ser incongruente com conceitos normativos de estabelecimento industrial, já que nem o Decreto-lei nº 109/91, de

15 de Março, nem o Decreto-Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto, houveram por bem consagrá-los. Nenhuma distorção haverá no sistema por via da alteração recomendada. Trata-se, afinal, de conceitos classificatórios e de entre estes, de conceitos descritivos-empíricos, "cujo conteúdo, muito embora se não apresente imediatamente ao intérprete, é fixável objectivamente com recurso à experiência comum ou a conhecimentos científicos e técnicos de um certo ramo" (CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Ed. Almedina, 1987, Coimbra, p.117). Logo se deve concluir ser necessário apenas encontrar correspondência verbal com os conceitos de estabelecimento e actividade industriais, de acordo com a linguagem corrente; pressuposto que não permite, sem mais, excluir - antes pelo contrário - as actividades que são objecto da Recomendação.

Ocorre, aliás, recordar não serem raros os casos de actividades económicas enunciadas na tabela classificativa das actividades industriais em que avulta o carácter de comércio, bem como de prestação de serviços, v.g. panificação e pastelaria; abate de coelhos e aves; reparação de embarcações metálicas e não metálicas.

Importa, por outro lado, ter em atenção que a ser acatada a inclusão das mencionadas actividades sob o regime do exercício da actividade industrial, em nada ficariam afectadas as competências municipais nem os poderes dos organismos desconcentrados do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. Sempre se julgou que a acção fiscalizadora das direcções regionais do Ministério da Indústria e Energia pudesse constituir, concomitantemente, um melhor controlo e dotado de uma eficácia acrescida.

Nem tão pouco seria original a intervenção das delegações regionais de indústria e energia, designadamente sobre as oficinas de reparação e manutenção de automóveis, porquanto ao transpor para a ordem jurídica nacional a Directiva nº 87/101/CEE, do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, por via do Decreto-lei nº 88/91, de 23 de Fevereiro, avisadamente estabeleceu o legislador competências de fiscalização em favor da Direcção-Geral de Energia e das delegações regionais do Ministério da Indústria e Energia, "sem prejuízo das competências fixadas por lei a outras entidades"(cfr. art.5Q), em matéria de armazenagem, recolha e queima de óleos usados.

No entanto, não é, de modo algum, inevitável fazer recair a fiscalização de todas as actividades industriais sobre a estrutura orgânica do Ministério titulado por Vossa Excelência. Com efeito e como se pode observar da regulamentação vigente, são várias as actividades cujo controlo cabe a serviços dependentes do Ministério da Agricultura, nos termos da Portaria nº 744-B/93, de 17 de Agosto (em suplemento da 1ª Série-B, do Diário da República, distribuído em momento largamente posterior a esta data). Ora, outro tanto, poderia ser cometido ao Ministério do Ambiente e Recursos Naturais ou ao Ministério do Planeamento e Administração do Território. O que importa, em todo o caso, é sujeitar as citadas actividades à disciplina inscrita no Decreto-lei nº 109/91, de 15 de Março e desenvolvida no Decreto-Regulamentar nº 25/93, de 17 de Agosto, principalmente no que respeita à sua localização e instalação, às exigências colocadas ao seu funcionamento e às medidas cautelares.

Finalmente, não posso deixar de distanciar-me da posição sustentada por Vossa Excelência ao sobrevalorizar os méritos do controlo a posteriori, quando é a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de Abril) a eleger as virtualidades da prevenção, neste domínio, quando afirma no seu art. 3º, alínea a): "as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente".

No comentário que sobre esta disposição faz JOÃO PEREIRA REIS, chega inclusivamente a considerar o princípio da prevenção como "a pedra de toque da política de ambiente" (Lei de Bases do Ambiente - Anotada e Comentada, Coimbra, 1992, p.13) e, acrescenta o mesmo autor: "A correcção dos desvios verificados de que o combate à poluição é um dos exemplos possíveis, é sempre mais onerosa a todos os níveis (económico, social e político) do que uma actuação de tipo preventivo. Bem se compreende pois, que a lei fale em privilegiar a eliminação das causas de degradação do ambiente, em detrimento da correcção dos seus efeitos." (idem)

No mesmo sentido, aponta o enunciado no art. 130º-R, nº 2, do Tratado CE, com a redacção que lhe foi

conferida pelo art. G, Tratado de Maastricht ao elevar os princípios da precaução e da acção preventiva à dignidade de vectores essenciais da política comunitária de ambiente.

Reiteradas ficam as motivações que fundaram a Recomendação que formulei a Vossa Excelência, a qual mantenho como válida, alicerçando-me no volume muito significativo de queixas dirigidas a este órgão do Estado contra as insuficiências do sistema vigente de fiscalização das actividades enunciadas. Do mesmo passo, entendo sugerir uma reponderação das objecções retorquidas na nota informativa de 22 de Novembro p.p. da Secretaria de Estado da Indústria, sobre a qual exarou Vossa Excelência despacho de concordância, dela pedindo comunicação com a maior brevidade.

O PROVIDOR DE JUSTIÇA

JOSÉ MENÉRES PIMENTEL