Geonovas, n.º 15, pp. 161 a 166, 2001

# O Sistema de licenciamento no novo regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais – Pedreiras*

CARLOS MAGNO

Chefe de Divisão de Licenciamento do Instituto Geológico e Mineiro, Lisboa

## 1. Introdução

O Governo fez publicar o Decreto-Lei n.º 270/2001 de 6 de Outubro que, revogando o Decreto Lei n.º 89/90 de 16 de Março, vem aprovar o regime jurídico da pesquisa e exploração das massas minerais – pedreiras. Esta revisão da "lei das pedreiras" ocorre depois de decorrida mais de uma década de vigência, praticamente sem alterações, do Decreto Lei n.º 89/90 de 16 de Março. Diploma que, sob o enquadramento do Decreto-Lei n.º 90/90 de 16 de Março e em conjunto com outra regulamentação publicada na mesma data, integrou o acervo normativo reformador da legislação mineral anteriormente vigente.

Foram grandes e sensíveis as alterações entretanto ocorridas, tanto no sector mineral, como no circunstancialismo envolvente, inclusive no plano legislativo, verificados durante este período de mais de uma década.

Com efeito, o subsector das massas minerais passou a representar mais de 50% do valor total da produção ou das exportações de substâncias minerais de origem nacional. Em 1999, tal percentagem foi de cerca de 64%, segundo dados do Relatório do IGM, publicados em 2000.

A nível comunitário, Portugal figura entre os 5 maiores produtores de pedra natural, integrando o grupo de países que, globalmente, representam cerca de 90% da produção oriunda da União Europeia (cf. COM/ /2000/265/final).

Estes dados evidenciam bem a acrescida importância económica das pedreiras, no contexto da indústria extractiva nacional e comunitária. Tal relevância é, aliás, reconhecida na exposição preambular do DL 270/2001, que aponta também como outra das motivações determinantes da revisão do regime das pedreiras a necessidade de melhorar o desempenho ambiental deste sector mineral, na linha do diagnóstico e dos objectivos prioritários da política mineral traçados na Comunicação da Comissão de 3 de Maio de 2000, relativa à promocão do desenvolvimento sustentável da indústria extractiva não energética da UE (COM/2000/265/final).

A preservação e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais, nos quais se incluem as massas minerais, são hoje uma das componentes essenciais das estratégias para o desenvolvimento sustentável e, particularmente, das orientadas para os desafios da competitividade e da integração das preocupações ambientais nas políticas que visam o crescimento económico e social.

Do justo equilíbrio destas componentes depende o progresso da actividade humana e a qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Deste modo, o objectivo de assegurar a continuidade a longo prazo do aproveitamento de massas minerais, recursos escassos e não renováveis, incrementando a competitividade mas sem superar a capacidade de suporte do ambiente, impõe a adopção de medidas orientadas para a elevação dos *padrões de eficiência* em ordem a conseguir dissociar o nível de utilização de matérias primas de origem mineral do crescimento económico, a prevenir e controlar resíduos e outras formas de poluição e a garantir a ulterior recuperação e reafectação a outros usos, também socialmente relevantes, das áreas exploradas.

Com efeito, ainda que os recursos geológicos possuam a característica de só poderem ser aproveitados nos locais onde ocorrem, naturalmente, e a sua exploração dever ser adequadamente planeada e controlados os impactes que produz, eminentemente de carácter paisagístico nas massas minerais, a verdade é que não envolve usos ou ocupações permanentes do solo.

Daí que a promoção de adequados níveis de reconhecimento geológico sejam fundamentais não só para permitir detectar a presença, dimensão e características destes recursos minerais, com evidente importância para o ordenamento do território em bases melhor sustentadas, como para delinear mais adequadamente, logo no início do ciclo de vida da exploração, os moldes do seu arranque e pro-

* Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro (DR n.º 232, I-A, de 6.10) e Declaração de Rectificação n.º 20-AP/2001, de 30 de Novembro (DR n.º 278, 3.º Sup., I-A, de 30.11).

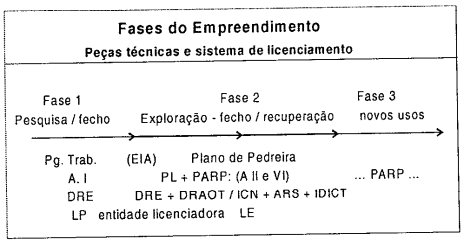
gressão sustentados, e antecipar, na medida do compatível com os critérios de funcionamento de economias de mercado, cenários de evolução pós-operacional a adoptar em sede da concreta solução de fecho e recuperação das áreas desactivadas.

O sistema de licenciamento plasmado no novo diploma das pedreiras, embora mantendo a matriz já presente no DL 89/90, contém ajustamentos ou inovações que procuram dar resposta às preocupações expostas no seu Preâmbulo. É o que nos propomos apresentar, de seguida, expressando, naturalmente, um ponto de vista que é o nosso, o qual não pretende, obviamente, sobrepor-se a outros e, muito menos, dispensar o recurso directo ao texto da lei.

## 2. O sistema de licenciamento

Assim, o DL 260/2001 mantém o sistema de duas licenças para o acesso à actividade: a licença para a pesquisa (LP) e a licença para a exploração (LE). A primeira cobre a fase de prospecção e pesquisa e, a segunda, as fases da exploração, fecho e recuperação da área licenciada. Deixa, assim, de existir a licença a título precário, anteriormente prevista no DL 89/90, pelo que a posição jurídica do licenciado ganha maior protecção e estabilidade, aliás, indispensáveis face ao risco e investimento inerentes.

A cada tipo de licença corresponde uma peça técnica que integra o conteúdo da mesma.




### a) Licença de pesquisa (LP)

Começando pela LP, verifica-se que o novo diploma mantém o caracter voluntário desta como forma de acesso à exploração, mas introduz regulamentação sobre o procedimento de atribuição, o regime desta licença, a disciplina da actividade de pesquisa e o modo como ela se articula com o acesso à exploração, estabelecendo, neste particular, que só o titular da LP tem legitimidade para requerer a LE, relativamente à área e recursos previstos naquela licença.

O tratamento densificado, mas comparativamente agilizado, da fase de pesquisa e da respectiva licença visará propiciar, por um lado, condições mais favoráveis ao desenvolvimento desta actividade, dotando-a de normação jurídica que proteja a posição jurídica do industrial-pesquisador. Por outro lado, ela visa ainda prevenir a instalação não sustentada de explorações e assegurar o controlo dos impactes ambientais, quer na fase de pesquisa, quer a jusante desta. A esperada generalização do acesso à actividade através da licença de pesquisa contribuirá também para o reforço da componente de recursos geológicos nos instrumentos de ordenamento do território, já que o nível de conhecimentos da infraestrutura geo-mineira disponível neste tipo de recursos sairá reforçada. Daqui resultarão, também, vantagens, incluindo a nível patrimonial, para o titular destes recursos do domínio privado.

A LP é concedida pela Direcção Regional de Economia – *DRE* (após parecer obrigatório mas não vinculativo da Direcção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território – *DRAOT,* ou Instituto da Conservação da Natureza – ICN), com base num programa de trabalhos a realizar numa área delimitada por coordenadas do sistema Hayford-Gauss e para massas minerais individualizadas.

O *prazo* da LP é de seis meses, o qual pode ser prorrogado, a pedido do titular com 30 dias de antecedência, por mais seis meses, admitindo a lei a sua prorrogação por acto tácito.

Os *trabalhos* de campo compreendidos no âmbito da pesquisa vêm descritos no Anexo I do DL 270/2001, e incluem levantamentos geológicos e geofísicos, sondagens e sanjas e, em casos particulares, a abertura de frentes de desmonte. A realização de frentes de desmonte, nos casos previstos no Anexo I e com as dimensões aí descritas, envolvem a obrigação de prestação de caução, nos termos do art. 52.º, a qual se destina a garantir a execução dos subsequentes trabalhos de fecho e recuperação.

A condução dos trabalhos deve ter em conta o princípio das melhores tecnologias disponíveis (MTD) e, por outro lado, fica sujeita às regras de boas práticas previstas no art. 26.º, designadamente, à obrigação de fecho dos trabalhos e reposição da situação equivalente à inicialmente existente.

No Anexo II vêem definidas as zonas de defesa a observar.

Cópia dos relatórios e dados técnicos obtidos pelo titular da LP devem ser enviados ao IGM.

### b) Licença de exploração (LE)

No que respeita à LE, as principais inovações situam-se ao nível do respectivo procedimento de atribuição, agora mais densificado e com mais clara delimitação

da esfera de intervenção das entidades da Administração industrial, ambiental e sanitária participantes do processo e, bem assim, ao nível da natureza e conteúdo das obrigações decorrentes da atribuição licença.

Nesta vertente, são de assinalar a instituição do *Plano de Pedreira* (PP), instrumento técnico-jurídico constituído pelo Plano de Lavra (PL) e pelo Plano Ambiental e de Recuperação Paisagística (PARP), este institucionalizado e com dignidade paralela ao primeiro, sendo ambos generalizados a todas as explorações, incluindo as sujeitas a licenciamento municipal.

No dizer da lei, o Plano de Pedreira deve ter subjacente:

- a minimização do impacte ambiental na envolvente;
- o aproveitamento sustentável da massa mineral;
- o princípio das melhores tecnologias disponíveis (MTD), tendo em conta a situação económica do agente (cf. art. 41.º/4).

O PARP é chamado a dar operacionalidade à obrigação legal de *encerramento e recuperação* da área degradada, nos termos do art. 49.º. A previsão desta obrigação legal (também presente na pesquisa, com as devidas proporções) e sua razoável precisão assinalam uma visão moderna do desenvolvimento de um projecto mineral, na qual o fecho e recuperação se assumem como nova fase pós-operacional do empreendimento, entendida esta, já não e somente, como recuperação-segurança, mas como recuperação ambiental. Sendo que esta fase pós-operacional (e os custos inerentes) terão de ser equacionados e ponderados à cabeça do processo de licenciamento e pré-avaliados em sede de estudo de viabilidade, por sua vez não circunscrito apenas à avaliação da economicidade da exploração propriamente dita.

A possibilidade de ajustamento do âmbito e conteúdo do Plano de Pedreira, em função das características da pedreira a que respeita afigura-se essencial a um universo tão heterogéneo e diversificado como é o das massas minerais. Tal flexibilidade está propiciada pela lei, quer a jusante do licenciamento, através da figura da revisão do PP (art. 41.º, n.º 5), quer a montante, através da habilitação legal das entidades competentes para poderem dispensar, administrativamen-te, a apresentação de elementos referenciados no Anexo VI (art. 41.º/2). Como é bom de ver, este último dispositivo não impede, antes convida, a uma postura pro-activa das entidades que apreciam o PP, no sentido de definirem referenciais ajustados ao tipo, natureza, escala das explorações e seus impactes ambientais. A competência para ajustar o âmbito e conteúdo do PP, em função das características da pedreira, cabe às DRE's e às DRAOT's, ou ao ICN, no que respeita ao PL e ao PARP, respectivamente (cf. arts. 41.º/2 e11.º/3).

Ainda a este propósito da possibilidade de consideração das especificidades de determinados tipos de explorações, cabe referir a figura da *Portaria de cativação* que, remontando ao DL 89/90, importa, no entanto, operacionalizar e revitalizar como instrumento regulador da política mineral. Ao abrigo destas Portarias, e respeitando o quadro legal estabelecido, podem ser definidas normas e referenciais ajustados a determinadas especificidades em áreas geográficas particulares. A intervenção conjunta dos Ministros responsáveis pela economia e pelo ambiente e ordenamento do território, na aprovação destas portarias, abre novas perspectivas e reforça a capacidade interventora destes instrumentos, não limitada apenas à matéria do PP.

A lei fixa o prazo de um ano para a revisão das Portarias existentes, publicadas ao abrigo do DL 89/90, tendo em vista a reanálise da situação e concertação com os parceiros sociais do formato e conteúdo das novas Portarias. Estão, porém, decorridos já mais de seis meses pelo que o prazo remanescente para este efeito começa a não ser abundante, tanto mais que o prazo para a aprovação da Portaria sobre as regras de boas condutas na exploração terminou há muito.

À implementação do PARP é associada, pelo art. 52.º, uma *caução* de bom cumprimento a prestar pelo explorador à DRAOT / ICN, prática hoje muito generalizada a nível da UE e já prevista no DL 89/90, mas de utilização insignificante.

A caução deve revestir forma idónea aceite em direito, desde que a garantia seja autónoma, imediata e mobilizável à primeira solicitação. Em função das circunstâncias de cada caso, o seu valor pode cobrir, por opção exclusiva do beneficiário, a totalidade ou só parte do custo global orçamentado do PARP, fornecendo a lei critérios de ponderação a adoptar na fixação do montante concreto da caução.

A lei enuncia ainda, a título orientativo, três *fórmulas de cálculo* para apoio ao explorador e beneficiário, duas das quais têm subjacente, claramente, um objectivo de cobertura parcial ou faseada, pela caução, do custo global estimado do PARP. Estas fórmulas têm ainda subjacente um princípio de caucionamento daquilo que se prevê degradar com a exploração menos o que se estima vir a recuperar, em determinado período de tempo, com ulterior ajustamento em função da performance efectivamente verificada no período considerado. Assinale-se, também, que a lei não afasta a possibilidade de adopção de outras fórmulas de cálculo, nomeadamente, a propor pelo explorador, nem tampouco, a consideração da existência de outros mecanismos credíveis de assegurar o cumprimento da obrigação de recuperar.

Executado o PARP pelo explorador e atestado o seu cumprimento, em auto elaborado após vistoria, deve o explorador ser *desvinculado e liberada a caução,* por despacho da entidade licenciadora, nos termos do art. 53.º. A caução não pode, nem deve ser tratada como mais um imposto ou taxa administrativa a cargo do industrial.

A LE é atribuída pelas Câmaras Municipais (CM's) ou pelas DRE's cujas competências são repartidas em função de determinados limiares, no essencial, idênticos aos já previstos no DL 89/90.

A LE é atribuída para áreas delimitadas por coordenadas do sistema Hayford-Gauss e para massas minerais individualizadas, só podendo ser concedida desde que o PP tenha merecido apreciação favorável da DRE e DRAOT/ICN. Os pareceres destas entidades são obrigatórios e vinculativos para a entidade licenciadora que exerce uma função essencialmente coordenadora do processo de licenciamento e a fiscalização.

São ainda de referir inovações no domínio da disciplina da actividade de exploração, as quais têm subjacentes objectivos de *simplificação administrativa* e ou a *racionalização das explorações.*

Assim, no que respeita à *alteração do regime de licenciamento* (art. 34.º), apenas a superação do limiar dos 10 m de profundidade determina a sujeição a novo licenciamento da competência da DRE. Nos outros casos (como sejam, os 500 kv de potência mecânica, ou do número de 15 trabalhadores), antes sujeitos a novo licenciamento pelo DL 89/90, agora, a superação destes limiares, apenas obriga a prévia revisão do PP, deixando de ser exigível novo licenciamento com este fundamento. Consequentemente, desaparecem estes dois novos licenciamentos, anteriormente exigíveis a pedreiras licenciadas que atingissem determinados patamares de desenvolvimento, ficando as mesmas, por esta via, desoneradas dos referidos condicionamentos administrativos quando pretendam ganhar dimensão, sem alteração de área.

Igual objectivo está subjacente aos casos, agora previstos, de fusão de pedreiras contíguas ou confinantes (art. 36.º), onde se estabelece a emissão de mera licença substitutiva da respeitante às pedreiras integradas, na sequência de um procedimento específico simplificado e não reconduzível ao procedimento geral de atribuição de nova licença.

Estes dispositivos da fusão de pedreiras (art. 36.º) e o da *coordenação de operações* de pedreiras contíguas ou vizinhas (art. 35.º) visam, ainda, objectivos de aproveitamento mais sustentável da massa mineral e a articulação dos respectivos planos de pedreira e operações.

O modelo da coordenação tem na base um acordo escrito dos intervenientes, mas cada pedreira participante mantém a sua individualidade e licença próprias, embora deva articular com as vizinhas a execução de todas ou parte das respectivas operações, racionalizando-as.

No caso da fusão, as pedreiras participantes são integradas passando a constituir uma só, com um só titular, um só PP (e, eventualmente, várias frentes de desmonte), uma só caução, um só relatório anual, um só director técnico, etc. Em suma, com graus de integração bem diferenciados, estas figuras da coordenação e da fusão de pedreiras visam propiciar maior racionalidade no aproveitamento do bem mineral, economias de escala e uma gestão empresarial também mais racional e com poupança de custos.

Outra inovação do novo diploma são as *vistorias,* pós licenciamento, sendo nuns casos facultativas e em outros obrigatórias (art. 31.º). São obrigatórias as vistorias a realizar, no prazo de seis meses após o licenciamento, quando concedido na sequência de decisão de impacte ambiental favorável ou condicionalmente favorável e, em todos os casos, as vistorias a realizar de três em três anos, estas últimas a requerer pelo licenciado.

**c) Parecer de localização**

A atribuição de ambas as licenças (a LP e a LE) é obrigatoriamente precedida de parecer favorável de localização, o qual deve ser previamente obtido pelo interessado e, depois, apresentado à entidade licenciadora, juntamente com o pedido de licenciamento da pesquisa e ou da exploração (art.s 9.º, 20.º e 27.º).

O parecer de localização deve ser requerido pelo interessado à entidade territorialmente competente para a sua emissão, ou seja, às *DRAOT's,* salvo em áreas previstas para a indústria extractiva no respectivo PDM, ou em áreas classificadas (tal como definidas no art. 1.º do DL 270/2001), casos em que são competentes as *Câmaras Municipais* (CM's) e o *Instituto para a Conservação da Natureza* (ICN), respectivamente. Exceptua-se deste regime geral da aprovação da localização, as explorações de massas minerais sujeitas a avaliação de impacte ambiental – AIA (DL 69/2000), onde o pedido de LE não

tem de ser acompanhado de parecer de localização, nos termos anteriormente expostos. No caso de explorações sujeitas a AIA, a decisão de localização é apreciada e decidida no âmbito deste procedimento.

Do mesmo modo, nos projectos sujeitos a AIA, a apreciação do PARP é feita e decidida no âmbito do procedimento de AIA (art. 28.º, n.º 9).

De assinalar, ainda, a não exigibilidade de parecer de localização nos casos de alteração de regime de licenciamento (por superação do limiar dos 10 m de profundidade) ou de fusão de pedreiras, desde que não envolvam a incorporação de áreas não previamente licenciadas

Também em matéria de *anexos de pedreira,* o novo diploma introduz inovações em sede de localização, já que estes estabelecimentos industriais "podem ser instalados junto das respectivas explorações, sem prejuízo de prévio parecer favorável de localização, quando legalmente exigível, o qual terá em conta o plano de pedreira" (art. 33.º).

Em pelo menos estes aspectos acabados de referir, o novo diploma das pedreiras estabelece uma razoável integração com o regime de AIA e do ordenamento do território, eliminando entraves administrativos supérfluos ou inadequados.

**d) Contrato com o proprietário da massa mineral para a prospecção e pesquisa e ou a exploração**

Os pedidos de licença devem ainda estar suportados e ser acompanhados de contrato celebrado entre o proprietário do prédio e um terceiro quando aquele não for o requerente da licença (arts. 12.º e sgs.). Nestes casos, é necessário que o proprietário autorize, por contrato, terceiros a aproveitar o bem mineral de que é titular. O contrato assume a forma de contrato de pesquisa e exploração, ou só de exploração, consoante a opção do requerente for pelo acesso à actividade via LP ou, directamente, via LE. O contrato deve revestir, obrigatoriaente, a forma de *escritura pública,* opção que parece traduzir maior preocupação do legislador com a segurança e certeza jurídicas da relação contratual.

Os prazos mínimos de vigência do contrato, inicial e das prorrogações, são fixados em *seis meses* (na fase de pesquisa), passando de três para *quatro anos* (na fase de exploração), contados em ambos os casos da data da atribuição das respectivas licenças.

Outra inovação nesta sede, prende-se com a forma de retribuição devida ao proprietário, a qual, embora mantendo a matriz do DL 89/90 de uma renda anual fixa e outra proporcional, designada por "matagem", concede mais ampla autonomia de estipulação às partes contratantes para a fixação da forma de retribuição.

**e) Prazos de decisão**

Finalmente, a lei introduz ou abrevia os prazos (*procedimentais*) para a tomada de decisão (ou seu projecto), como segue:

- Parecer de localização – 30 dias;
- Atribuição da LP – 35 dias[1];
- Atribuição da LE – 65 dias (CM's) ou 80 dias[2] (DRE's).

O prazo procedimental da LE era, na vigência do DL 89/90, de 90 e 120 dias respectivamente, pelo que tais prazos foram encurtados.

**f) Disposições transitórias**

O novo diploma contém ainda disposições de direito transitório (art. 63.º e segs.) que determinam a sua aplicação às pedreiras já licenciadas, com salvaguarda das respectivas licenças, zonas de defesa anteriormente fixadas (as novas distâncias do Anexo II só se aplicam se não trouxerem perturbação à marcha dos trabalhos) e contratos celebrados. Porém, estabelece um período de 18 meses para a apresentação de um PP à entidade licenciadora, integrando os elementos em falta dentre os referenciados no Anexo VI. O prazo global para aprovação deste PP adaptado é de 50 dias, findos os quais, e na falta de decisão expressa, se considera tacitamente aprovado.
Aprovado o PP, segue-se o procedimento de fixação da caução, a qual deve ser apresentada no prazo fixado pela entidade licenciadora, não inferior a 6 meses nem superior a 12 meses.

**g) Fiscalização**

No plano da *fiscalização,* as principais inovações centram-se no alargamento das entidades competentes para a fiscalização, com maior protagonismo dado às Câmaras Municipais e à Administração Ambiental e, por fim, a consagração do princípio da reposição da situação anterior (ou equivalente) à infracção.

1/2 Não inclui os prazos subsequentes do procedimento para apresentação da caução, exigível no caso de pesquisas com recurso a frentes de desmonte ou de atribuição de licença de exploração. Este prazo é de 20 dias para a aceitação da caução, que deve ser apresentada no prazo fixado, não inferior a 60 dias nem superior a 6 meses.

Fora do âmbito sancionatório, é ainda de referir o acentuar dos objectivos de prevenção através da consagração de poderes e definição de medidas cautelares de polícia, em especial, para actividades não licenciadas.

## 3. Conclusão

Em conclusão, o sistema de licenciamento, com a densificação dos procedimentos, a relevância dada à LP e, no quadro da LE, à obrigação legal de fecho e recuperação do sítio e ao plano de pedreira, a simplificação administrativa introduzida na figura da alteração do regime de licenciamento ou potenciada pela coordenação de operações ou fusão de pedreiras e a nova filosofia da localização, incluindo a relativa aos estabelecimentos industriais anexos configuram-se como instrumentos tendentes ao reforço da competitividade do sector e, por outro lado, dão concretização a princípios como os da prevenção, da integração e da recuperação, no quadro do aproveitamento sustentável deste tipo de recursos minerais escassos e não renováveis.

Do ponto de vista da política legislativa, o novo diploma das pedreiras traduz, também, um inegável avanço no sentido de uma maior integração das disciplinas da mineração, do ambiente e ordenamento do território, objectivo que resulta expresso na citada Comunicação da Comissão Europeia, de 3 de Maio de 2000, sobre a *"Promoção do Desenvolvimento Sustentável na Indústria Extractiva Não Energética na UE"* (COM/2000/265/final).

Também o subsequente aprovado 6.º Programa comunitário (2001-2010) vem prever, no quadro da estratégia para o desenvolvimento sustentável, entre outros, o objectivo de *"garantir que o consumo dos recursos renováveis e não-renováveis não ultrapasse a capacidade do ambiente"*, propondo-se *"conseguir dissociar o nível de utilização dos recursos do crescimento económico, melhorando significativamente a eficiência da utilização dos recursos, desmaterializando a economia e evitando resíduos"*.

Estes, em suma, os grandes desafios colocados tanto à Administração como à Indústria Mineral.

Abril de 2002