
QUESTÕES ESSENCIAIS DO REGIME LEGAL DAS PEDREIRAS



José Luís Moreira da Silva, Sócio da SRS Advogados

Responsável pelos Departamentos de Direito Público e Ambiente

moreira.silva@srslegal.pt

Assessor do Governo na área das infraestruturas rodoviárias e portuárias e Deputado à Assembleia da República nas décadas de 80 e 90, foi membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e, até 2009, membro do Conselho Superior da Magistratura, sempre eleito pelo Parlamento.



Mafalda Magalhães Marques, Estagiária na SRS Advogados

Departamento de Direito Público

mafalda.marques@srslegal.pt



1. INTRODUÇÃO

O regime jurídico das atividades de prospecção, pesquisa e exploração de recursos geológicos encontrava previsão no Decreto-Lei 90/90, de 16.03, que remetia, no seu artigo 51.º, para legislação própria e específica, a fixar, para cada tipo de recurso. É assim que o Decreto-Lei 89/90, de 16.03, veio então aprovar o regulamento das pedreiras, tornando-se a guiding light da exploração e aproveitamento de massas minerais.

Porém, limitações a nível da sua aplicabilidade prática e a necessidade de implementar alterações que acompanhassem a crescente importância reconhecida às preocupações ambientais, em especial, na atividade extrativa, ditaram o fim da sua vigência. Com o intuito de colmatar tais omissões, foi aprovado o Decreto-Lei 270/2001, de 06.10, que, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 340/2007, de 12.10, estabelece, ainda hoje, o regime jurídico de pesquisa e exploração de massas minerais e das pedreiras.

Entretanto, também o Decreto-Lei 90/90 foi já substituído, existindo agora um novo regime jurídico geral para os recursos geológicos, contido na Lei n.º 54/2015, de 22.06, mas que ainda não foi totalmente regulamentada, mantendo-se a anterior, designadamente o regime das pedreiras, até ser publicada nova regulamentação, já adaptada ao atual quadro regulatório.

Entre as principais alterações consagradas no Decreto-Lei 270/2001, cumpre frisar a atenção e relevância cometida a questões ambientais, que ganharam um papel de destaque.

Foi igualmente criada, a par da já contemplada licença de exploração, uma outra tipologia de licença, respeitante apenas à pesquisa de massas minerais, autonomizando-se, desta forma, o procedimento de atribuição e o regime aplicável às licenças de pesquisa e às licenças de exploração, estando já previsto que algumas destas licenças possam evoluir no futuro para contratos de concessão.

¹ Documento técnico onde se encontra descrito o método de exploração – desmonte, sistemas de extração e transporte, sistemas de abastecimento em materiais, energia e água, sistemas de segurança, sinalização e esgotos (cfr. artigo 2.º, alínea s)) - a ser aprovado pela Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), que substituiu as Direções Regionais de Economia (DRE) (artigo 2.º, alínea g)).

² Documento técnico composto pelas medidas ambientais, recuperação paisagística e proposta de solução para o encerramento da pedreira (cfr. artigo 2.º, alínea r)), cuja aprovação recai hoje na competência do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF), quando as pedreiras se localizem em áreas consideradas classificadas – áreas de particular interesse para a conservação da natureza, como áreas protegidas, sítios de interesse comunitário e zonas de proteção especial (cfr. artigo 2.º, alínea d)) – ou a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), territorialmente competente, nos restantes casos (cfr. artigo 2.º, alínea f) e 11.º, n.º 3).

A nível ambiental, destaca-se a introdução, no Plano de Lavra¹, da identificação e caracterização de impactos ambientais significativos e respetivas medidas de minimização e monitorização e, ainda, a substituição do Plano de Recuperação Paisagística pelo Plano Ambiental e de Recuperação Paisagística (PARP)², mais abrangente do ponto de vista ambiental que, juntamente com o Plano de Lavra, são parte integrante do Plano da Pedreira, também este uma novidade introduzida pelo Decreto-Lei 270/2001, de 06.10, em suma composto pelo conjunto de documentos, administrativos e técnicos, a juntar pelo requerente aquando da apresentação do pedido de licença de exploração (cfr. artigos 2.º, alínea t) e 41.º).

Com as alterações adotadas, como se verá, tentou o legislador colmatar certas situações indesejáveis que se verificavam, de não reabilitação e abandono de diversas pedreiras, enquanto, simultaneamente, almejava uma melhoria do desempenho ambiental, tentando que as situações irregulares pudessem ser corrigidas.



Não obstante o referido supra, como se verá, o regime hoje em vigor, continua a demonstrar algumas dificuldades na sua aplicabilidade prática, revelando-se, por vezes, algo confuso para os requerentes e para os próprios titulares de licenças de pesquisa e/ou exploração.

Um dos maiores entraves continua a ser a compatibilização com o regime do ordenamento do território e os planos municipais e setoriais pré-existentes. Torna-se mais fácil aprovar uma pedreira sujeita ao regime de AIA, do que outra dela isento.

Deste modo, cumpre revisitar o regime estipulado na Lei das Pedreiras, tentando, de alguma forma, simplificá-lo para um melhor conhecimento, começando pelo procedimento tendente à obtenção das licenças, passando pelo regime de exploração e concluindo com algumas questões mais difíceis da lei, enquanto se aguarda a sua reforma.

2. A LEI DAS PEDREIRAS

2.1. PARECER PRÉVIO DE LOCALIZAÇÃO

O exercício de ambas as atividades de pesquisa e exploração encontra-se condicionado à emissão das respetivas licenças, onde se definirá o tipo de massas minerais e os limites de área a que respeitam (cfr. artigo 10.º, n.º 2). Contudo, por sua vez, a atribuição das referidas licenças depende, ab initio, da emissão de prévio parecer favorável de localização³, nos termos do artigo 9.º, excetuando-se, apenas, de tal obrigação, os pedidos de atribuição de licença respeitantes a projetos, inclusive integrados, sujeitos ao regime de avaliação de impacto ambiental (AIA), relativamente aos quais não é necessário apresentar a certidão de localização com o pedido de licença, em caso de declaração de Impacto Ambiental (DIA) favorável ou favorável condicionada (cfr. artigo 9.º, n.º 3).

Uma vez emitida certidão de localização, no prazo máximo de 30 dias⁴, poderá o interessado proprietário do prédio onde se localiza a pedreira ou que com este tenha celebrado um contrato, nos termos dos artigos 12.º e seguintes⁵, avançar com o pedido de atribuição de licença de pesquisa ou exploração⁶.



2.2. CONTRATO DE PESQUISA E/OU EXPLORAÇÃO

Apenas tem legitimidade para requerer a atribuição de licença de pesquisa e/ou exploração o proprietário do prédio onde se insere a pedreira ou quem tenha celebrado com este um contrato que reveste, obrigatoriamente, a forma de escritura pública. Neste último cenário, o contrato terá a duração de um ou quatro anos, contado da data de atribuição da licença de pesquisa ou exploração, respetivamente, renovável por períodos sucessivos de igual duração.

No entanto, conforme os artigos 15.º e seguintes, poderá sempre ocorrer transmissão da posição contratual, desde que exista acordo do proprietário, ou denúncia ou resolução, em qualquer momento da fase de pesquisa ou nos primeiros 6 anos da fase de exploração, podendo ainda cessar antecipadamente quando, por exemplo, o titular da licença de pesquisa não requeira a licença de exploração no prazo de um ano após o termo da sua vigência ou o pedido de atribuição de qualquer uma das licenças for indeferido, desde que nos termos e atentas as condições aí previstas.

2.3. LICENÇA DE PESQUISA

A licença de pesquisa legitima o seu titular a realizar os estudos e trabalhos necessários à caracterização da massa mineira⁸ que, eventualmente, tencionem explorar⁹, nos termos do atual diploma e das condições estipuladas na própria licença, sendo válida pelo prazo de um ano contado da data da sua atribuição, prorrogável, nos termos dos artigos 10.º, n.º 4 e 23.º, por uma única vez e por igual período, a pedido do titular, com 30 dias de antecedência relativamente ao seu termo.

³ A ser emitido pela entidade competente para a aprovação do PARP ou pela câmara municipal territorialmente competente, quando a área objeto do pedido se encontre inserida em área cativa de reserva ou em espaço para indústria extrativa constante do respetivo PDM (artigo 9.º, n.º 2).

⁴ Findo o qual, na ausência de resposta, será considerado emitido parecer favorável, quando a entidade responsável pela sua emissão seja a câmara municipal – artigo 9.º, n.º 6.

⁵ De acordo com os preceitos indicados, o contrato referido poderá prever a pesquisa e a exploração, caso em que o seu titular se encontra legitimado para requerer a atribuição de ambas as licenças, ou apenas a exploração, caso em que o seu titular poderá requerer a atribuição da licença para esse mesmo fim.

⁶ Refira-se que os efeitos da certidão de localização emitida cessam imediatamente com o indeferimento do pedido de atribuição de licença, ou no prazo de dois anos a contar da data da respetiva emissão, caso não seja requerida a atribuição da licença correspondente (cfr. artigo 9.º, n.º 6).

⁷ Importando referir que o proprietário não goza desse direito durante a fase de pesquisa até à atribuição da licença de exploração, nem durante as três primeiras renovações do contrato de exploração.

A sua atribuição é da competência da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)¹⁰, junto de quem deverá ser apresentado o pedido, instruído com os documentos mencionados no artigo 20.º, n.º 1, nomeadamente certidão do parecer favorável de localização, título comprovativo da propriedade do prédio ou certidão do contrato de pesquisa (e exploração) e programa de trabalhos de pesquisa.

Após a recepção do pedido devidamente instruído, o mesmo é remetido à entidade competente pela aprovação do PARP e à câmara municipal territorialmente competentes, para que emitam parecer no prazo de 30 dias¹¹. Seguidamente, a DGEG apreciará o pedido, no prazo de 20 dias, e proferirá projeto de decisão (se desfavorável) ou decisão (se favorável)¹², que será notificada ao requerente e às entidades consultadas, procedendo a DGEG ao cadastro alfanumérico e georreferenciado¹³.

Será proferida decisão de indeferimento do pedido quando se verifique alguma das circunstâncias enunciadas no artigo 22.º, nomeadamente quando a área objeto do pedido se sobreponha com outras áreas já antes licenciadas ou quando se possa vir a verificar qualquer incompatibilidade nas atividades de exploração com áreas objeto de direitos de prospecção e pesquisa de depósitos minerais, ou quando o pedido não se mostre adequado à satisfação dos objetivos propostos pelo requerente – cfr. artigo 22.º.

É também de realçar que, nos termos do artigo 10.º, n.º 6, a atribuição de licença de pesquisa confere legitimidade, única e exclusiva, ao titular da mesma para requerer a atribuição de licença de exploração relativa às massas minerais e à área compreendida na mesma licença de pesquisa.

⁸Que, deste modo, comprovam a existência da massa mineral e a sua viabilidade económica. Nas suas operações de pesquisa, o titular da licença deve nortear-se pelo princípio das melhores técnicas disponíveis (MTD) – artigo 2.º, alínea o) –, devendo, perante a possibilidade de optar por várias metodologias para obter os resultados pretendidos, recorrer àquela que minimize os impactos ambientais que possam ser causados ao solo, flora e águas superficiais e subterrâneas.

⁹Contudo, não o autoriza a alienar as substâncias minerais extraídas, sem prejuízo da possibilidade de realização de análises, ensaios laboratoriais e semi-industriais ou testes de mercado, no âmbito da sua atividade de pesquisa – cfr. artigo 10.º, n.º 5.

¹⁰Que substituiu as Direções Regionais de Economia, nos termos do Decreto-Lei n.º 130/2014, de 29.08.

¹¹O mesmo considera-se favorável em caso de ausência de resposta no prazo indicado – cfr. artigo 21.º, n.º 3.

¹²Consubstanciando, também neste caso, a omissão de resposta no referido prazo decisão favorável, sem prejuízo da possibilidade de imposição, pela DGEG, das condições técnicas consideradas adequadas – cfr. artigo 21.º, n.ºs 4, 5 e 6.

¹³Cfr. artigo 21.º, n.ºs 7 e 8.

Quanto à possibilidade de transmissão da licença de pesquisa, esta, à semelhança do previsto quanto à licença de exploração, apenas poderá ocorrer, inter vivos ou mortis causa, a favor de quem tenha adquirido a posição de explorador, com autorização da DGEG¹⁴.

Já quanto à cessação dos seus efeitos jurídicos, esta opera-se por caducidade, quando atingido o termo do prazo, inicial ou da sua prorrogação, por renúncia do respetivo titular ou por revogação da DGEG, caso não tenham sido observados os termos e condições estipulados na licença (cfr. artigo 25.º).

Finalmente, estabelece o artigo 26.º as regras e boas práticas do exercício da pesquisa a seguir pelo explorador (i) na delimitação e execução dos programas de trabalhos de pesquisa, (ii) na abertura de frentes de desmonte, devendo, neste âmbito, respeitar as zonas de defesa previstas no anexo II do diploma, e (iii) uma vez findos os trabalhos, devendo selar os poços e sanjas e enchê-los com o material extraído, de modo a repor a topografia e o solo e os furos de sondagem (cfr. artigo 26.º).

2.4. LICENÇA DE EXPLORAÇÃO

2.4.1. CLASSES DE PEDREIRAS E ENTIDADE COMPETENTE

O regime aplicável à licença de exploração¹⁵, título que legitima o seu titular a explorar determinada pedreira, como se verá, é bastante mais rígido e complexo, importando referir, antes de mais, que, contrariamente ao verificado quanto à atribuição da licença de pesquisa, a entidade licenciadora competente para a atribuição da licença de exploração divergirá consoante a classe de pedreira em que seja inserida, bem como a sua localização (artigo 11.º, n.º 2).

Nos termos do artigo 10.º-A, as pedreiras são classificadas de 1 a 4, por ordem decrescente, conforme o seu impacto. Deste modo, serão de classe 1 as pedreiras que disponham de uma área igual ou superior a 25ha; de classe 2, as pedreiras subterrâneas ou mistas, bem como as que, sendo a céu aberto, disponham de uma área inferior a 25ha, excedam qualquer um dos limites indicados para a classe 3 ou recorram à utilização, por ano, de mais

¹⁴Que Cfr. artigo 37.º, n.º 1. De acordo com o n.º 2 do mesmo preceito, quer a transmissão, como a perda da licença, devem ser comunicadas pela entidade licenciadora (a DGEG, caso se trate de licença de pesquisa) às entidades competentes pela aprovação do plano de lavra e do PARP, e ainda à DGEG.

¹⁵Que incorpora o plano de pedreira, por sua vez composto pelo plano de lavra e pelo PARP.

de 2.000kg de explosivos no método de desmonte; de classe 3, as pedreiras a céu aberto que utilizem, por ano, até 2.000kg de explosivos no método de desmonte e disponham de uma área inferior a 5ha, profundidade de escavação até 10m, produção até 150.000 toneladas por ano e, no máximo, 15 trabalhadores; e de classe 4 as pedreiras de calçada e laje, desde que enquadradas na definição e limites referidos quanto à classe 3.

Assim, tratando-se de pedreiras a céu aberto, das classes 3 e 4, a competência para a atribuição da licença pertencerá à câmara municipal territorialmente competente, dado o seu menor impacto, sendo, por outro lado, a DGEG a entidade competente quando se trate de pedreiras de classes 1 e 2, ou de pedreiras situadas em áreas cativas ou de reserva¹⁶ (artigo 11.º, n.º 2)¹⁷.

¹⁶Portanto, quando a pedreira se localize em área na qual se encontram massas minerais consideradas de relevante interesse para a economia nacional ou regional, sujeitas a condições especiais de exploração (área cativa) ou em área destinada ao aproveitamento de recursos geológicos de especial interesse para a economia nacional ou regional, definida por decreto regulamentar (área de reserva) – artigo 2.º, alíneas c) e b).

¹⁷No entanto, pode acontecer que as áreas a licenciar caiam na competência de mais do que uma entidade territorialmente competente (várias câmaras municipais), caso em que o pedido de licença deverá ser apreciado pela entidade em cuja circunscrição territorial se localize a maioria da área objeto do pedido, sem prejuízo do dever de consulta da entidade concorrente e de informação das decisões proferidas (artigo 11.º, n.º 4).

¹⁸Nomeadamente, certidão de parecer favorável de localização, título comprovativo da propriedade do prédio onde se encontra a pedreira, ou certidão do contrato com o respetivo proprietário, termo de responsabilidade do responsável técnico pelo plano de pedreira, cujo papel será abordado adiante, e estudo de impacto ambiental, caso a exploração se encontre sujeita a AIA.

¹⁹Indicados no anexo VI do presente diploma. Porém, o requerente poderá não apresentar todos os documentos aí indicados, com sujeição à autorização das entidades competentes para a aprovação do plano de lavra e do PARP, quando entenda e justifique que, atendendo às características da pedreira, os elementos não apresentados não são necessários para a execução do plano de pedreira – artigo 27.º, n.º 3.

²⁰Cfr. artigo 28.º, n.º 3 e 4. Poderão, igualmente, ser solicitados documentos adicionais necessários para a apreciação técnica do pedido, pelas entidades competentes para a aprovação do plano de lavra e do PARP, desde que fundamentadamente e através da entidade licenciadora, ocorrendo, também neste caso, a suspensão dos prazos referida supra, que deverá ser comunicada ao requerente pela entidade licenciadora.

²¹Podendo, igualmente, indeferi-lo em qualquer momento do procedimento de atribuição da licença – cfr. artigo 30.º. No entanto, caso se trate de pedido devidamente instruído, formulado ao abrigo de prévia licença de pesquisa, este só poderá ser indeferido caso o plano de pedreira não seja aprovado (cfr. artigo 29.º, n.º 5).

2.4.2. TRAMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE ATRIBUIÇÃO

Nos termos do artigo 27.º, o procedimento de atribuição da licença inicia-se com a apresentação do pedido, instruído, em duplicado e em suporte digital, com os documentos administrativos necessários, justificação sumária de viabilidade económica e documentos técnicos relativos, constituintes do plano de pedreira¹⁹.

Uma vez apresentado tal requerimento, será proferida decisão no prazo, total, de 80 dias, sem prejuízo da possibilidade da entidade licenciadora solicitar qualquer documento que se encontre em falta, no prazo de 10 dias, caso em que os prazos ficarão suspensos até à sua disponibilização pelo requerente²⁰.

Após audição do requerente, no prazo fixado pela entidade licenciadora, esta poderá indeferir liminarmente o pedido, ainda que devidamente instruído²¹, (i) quando a área do pedido, não apresentado ao abrigo de licença prévia de pesquisa, se sobreponha com licenças já anteriormente concedidas, (ii) quando considerar que não se encontram garantidas as condições de viabilidade económica do projeto ou da sua conveniente execução, (iii) quando o pedido não se revele adequado à satisfação dos objetivos propostos ou não assegure o aproveitamento sustentável do recurso, (iv) quando o requerente não aceite as condições a que ficará sujeita a emissão da licença, por questões de interesse público ou segurança, higiene, saúde trabalho e ambiente, ou, finalmente, (v) quando tenha sido emitida DIA desfavorável, caso seja aplicável o procedimento de AIA²².

Porém, a tramitação do procedimento diferirá, em certos aspetos específicos, consoante a entidade licenciadora competente seja a DGEG ou a câmara municipal – artigo 28.º, n.ºs 7 e 8 respetivamente²³.

²²Portanto, Cfr. artigos 28.º, n.º 6 e 30.º.

²³Mantendo-se, deste modo, o anteriormente previsto no Decreto-Lei 89/90, de acordo com o qual a competência para a atribuição da licença de exploração também se dividia entre a câmara municipal e a DRE territorialmente competente.

²⁴Nos termos do artigo 28.º, n.º 7, alínea b), não obstante o disposto em legislação relativa a AIA, a ausência de resposta no prazo indicado é considerada como não oposição, devendo, ainda assim, serem impostas as condições técnicas previstas no anexo VII do diploma, nomeadamente, não prejudicar, por efeito de ações e/ou trabalhos, os valores ecológicos presentes na área objeto do pedido ou nas áreas envolventes, preservar, reforçar ou implementar cortina arbórea na envolvente da pedreira e constituir caução.

²⁵Cfr. artigo 28.º, n.º 10.

Assim, quando a entidade licenciadora for a DGEG, uma vez recebido o pedido de atribuição de licença, esta remete, no prazo de 20 dias, um exemplar do mesmo à entidade competente pela aprovação do PARP que, por sua vez, comunica, no prazo de 40 dias, a sua decisão sobre os elementos do plano da pedreira apreciados e indica o valor da caução a prestar pelo requerente²⁴. No decurso do mesmo prazo de 40 dias, a DGEG solicita à câmara municipal, à Administração Regional de Saúde (ARS) territorialmente competente e à Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) os respetivos pareceres, que deverão ser emitidos no prazo de 20 dias, sob pena de se fixar a falta de resposta como parecer favorável. Uma vez cumprido o referido, deverá a DGEG pronunciar-se no prazo de 20 dias.

Quando a entidade licenciadora competente for a câmara municipal, esta terá apenas 10 dias para remeter à DGEG e à entidade competente para a aprovação do PARP um exemplar do pedido, que se pronunciarão nos mesmos termos e no mesmo prazo de 40 dias referido acima. No decurso do mesmo prazo, a câmara municipal solicita à ARS e à ACT os respetivos pareceres, cuja falta de resposta no prazo de 20 dias é considerada parecer favorável. Observada a tramitação referida, a câmara municipal pronunciar-se-á no prazo de 20 dias.

Contudo, importa referir que, no que concerne a pedreiras sujeitas a AIA, todo o procedimento descrito é suspenso até que a entidade licenciadora seja notificada da DIA, só aí se retomando a contagem dos prazos. Nestes casos é também dispensada a aprovação do PARP pela entidade competente, devendo esta ser consultada apenas para efeitos de fixação do valor da caução²⁵.

Uma vez trilhado o percurso exposto e reunidas as condições necessárias à atribuição da licença, é o requerente notificado para, no prazo de 20 dias, aceitar as condições inscritas na mesma, nomeadamente a caução a prestar, em prazo nunca superior a 6 meses, e respetivo montante²⁶, cujo pagamento deve ser, posteriormente, comprovado perante a entidade licenciadora²⁷.

2.4.3. CAUÇÃO²⁸

Quer o titular da licença de pesquisa, quando pretenda abrir frentes de desmonte, quer o titular de licença de exploração, devem proceder à prestação de uma caução a favor da entidade que aprova o PARP, através de qualquer meio idóneo a garantir o pagamento imediato e incondicional de quaisquer quantias²⁹, até ao limite do valor da caução, que a entidade beneficiária, independentemente de decisão judicial, possa exigir, quando considere existir incumprimento do PARP.

Trienalmente a caução pode ser parcialmente liberada, mediante pedido do titular da licença, com fundamento no grau de cumprimento do PARP, ou reforçada, por imposição da entidade beneficiária, na medida em que se verifiquem alterações ao PARP ou na proporção do incumprimento deste.

O seu montante será fixado em função das circunstâncias do caso concreto, consoante o tipo de massa mineral em questão e as especificidades do PARP, através do recurso a uma das seguintes fórmulas:

i. Valor da caução = $C_{trec} - (C_{trec} : A_{tl}) \times (A_{vg} + A_{rec})$

em que C_{trec} = custo total do projeto aprovado para a execução do PARP; A_{vg} = área licenciada, em m², não alterada à data do cumprimento do respetivo programa trienal; A_{tl} = área total, em m², licenciada; A_{rec} = área explorada, em m², já recuperada.

ii. Valor da caução = $C_{trec} - (C_{trec} : V_{tex}) \times (V_{tex} - V_{ex})$

em que C_{trec} = custo total do projeto aprovado para a execução do PARP; V_{tex} = volume total previsto no plano de lavra para exploração; V_{ex} = volume já explorado;

iii. Valor da caução = $C \times (A_{tl} - A_{rec})$ ³⁰

em que C = estimativa do custo unitário atualizado de recuperação de uma unidade de área; A_{tl} = área total, em metros quadrados, licenciada; A_{rec} = área explorada, em metros quadrados, já recuperada.

Quando da aplicação imediata dos métodos acima referidos resulte um montante superior a € 250.000, é concedido ao explorador um prazo de três anos para a prestação do valor integral da caução.

De referir que a introdução das fórmulas acima indicadas é outra das importantes alterações implementadas pelo atual diploma, correspondendo, hoje, à antiga caução para o Plano de Recuperação Paisagístico, prevista no artigo 41.º do Decreto-Lei 89/90.

²⁶Cfr. artigo 29.º, n.º 1.

²⁷A este propósito importa frisar que, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º, a falta de aceitação ou prestação atempada da caução equivale a recusa da licença pelo requerente.

²⁸Artigo 52.º.

²⁹Nomeadamente garantia bancária, depósito ou seguro-caução.

³⁰Esta será a fórmula utilizada sempre que se trate de pedra de classe 4, bem como quando a empresa não disponibilize a informação necessária para o seu cálculo, sendo, nesse caso, exigida a totalidade da caução.

2.4.4. VISTORIAS

O presente regime prevê várias circunstâncias em que deverá ser realizada vistoria à exploração, com o intuito de aferir a sua conformidade com os termos e condições referidos na licença, e com os objetivos previstos no seu programa trienal.

Desde logo, uma vez atribuída a licença, poderão as entidades envolvidas no procedimento de atribuição, após o prazo de 180 dias, realizar uma vistoria à exploração quando o considerem conveniente, assumindo tal vistoria caráter obrigatório quando a licença seja atribuída na sequência da emissão de DIA favorável ou favorável condicionada³².

Já o n.º 2 do artigo 31.º contempla um dever de vistoria trienal a pedreiras de classe 1, 2 e 3, excetuando-se apenas as pedreiras de classe 4, a menos que tenham sido objeto de um projeto integrado, caso em que recairá sobre o responsável técnico da pedreira o dever de requerer a realização de uma vistoria ao conjunto de pedreiras que nela se integrem.

Finalmente, também sobre o titular da exploração recai o dever de requerer a realização de uma vistoria, quando tencione encerrar a pedreira (artigo 31.º, n.º 3).

Em qualquer um dos casos, as vistorias são sempre coordenadas pela entidade licenciadora, que convoca as entidades responsáveis pela aprovação do plano de lavra e do PARP³³. Finda a vistoria, é lavrado auto onde se assevere a conformidade da exploração da pedreira com os termos e condições estabelecidos na respetiva licença ou, caso contrário, as medidas a impor consideradas necessárias para que se verifique tal conformidade, bem como o respetivo prazo de cumprimento³⁴.

2.4.5. MODIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO

Não obstante o referido supra, poderá acontecer, tal como previsto no artigo 34.º, que, o explorador de uma pedreira a céu aberto, inicialmente de classe 3 ou 4, e, portanto, titular de licença de exploração emitida pela câmara municipal, pretenda exceder os limites estabelecidos para tais classes, transferindo-se, desse modo, a competência para o licenciamento, da câmara municipal para a DGEG.

Nesse caso, deverá o explorador apresentar um pedido de alteração da licença, nos mesmos termos e seguindo o mesmo procedimento de atribuição de nova licença, de acordo com a nova classe.

Quando não se verifique uma ampliação superior a 30% da área da pedreira e também desde que concretizada a recuperação paisagística da área equivalente já explorada, fica o explorador apenas adstrito a comunicação prévia à câmara municipal e à entidade competente pela aprovação do PARP, que terão, então,

20 dias para se pronunciarem, caso contrário, considerar-se-á nada terem a opor à localização, sem prejuízo do cumprimento do regime jurídico da AIA, quando aplicável.

No entanto, apesar da alteração da licença, o contrato de exploração mantém-se nos exatos mesmos termos.

2.4.6. TRANSMISSÃO DA LICENÇA E CESSAÇÃO DOS SEUS EFEITOS

Como já referido, a licença de pesquisa e a licença de exploração transmitem-se nos mesmos termos, devendo tal transmissão ser comunicada às entidades competentes pela aprovação do plano de lavra e do PARP e à DGEG, também para fins de atualização do cadastro.

Também a cessação dos efeitos jurídicos da licença de exploração, que pode ocorrer por caducidade ou revogação³⁵, deve ser de imediato comunicada à DGEG, não prejudicando a responsabilidade do explorador, ou de quem o substitua, pela realização dos trabalhos de segurança e de recuperação ambiental necessários.

A licença caduca de acordo com o artigo 39.º, quando se verifique (i) a extinção do contrato de exploração, (ii) o abandono da pedreira, (iii) o esgotamento das reservas da pedreira ou (iv) a morte da pessoa singular ou extinção da pessoa coletiva titular da licença, exceto se a sua transmissão a favor do respetivo sucessor for requerida no prazo de 2 anos. Porém, a declaração de caducidade apenas poderá ocorrer após a realização de vistoria, a requerer pelo explorador, da qual resulte atestado em auto o cumprimento do PARP e a sua desvinculação, ocorrendo, simultaneamente, a liberação da caução (total ou parcial, proporcional ao grau de realização do PARP)³⁶.

³¹ Onde se encontram descritos os trabalhos de exploração e recuperação paisagística para três anos, em execução do plano de pedreira (artigo 2.º, alínea u)), e que deverá ser apresentado, de 3 (três) em 3 (três) anos à entidade licenciadora competente (artigo 31.º/1).

³² Cfr. artigo 28.º, n.º 11.

³³ Cfr. artigo 31.º, n.º 4.

³⁴ O incumprimento das medidas estipuladas no prazo concedido para o efeito ou verificado no âmbito de novas ações de fiscalização implica a realização de nova vistoria e a aplicação das medidas cautelares ou sancionatórias adequadas - cfr. artigo 31.º, n.ºs 5 e 7.

³⁵ Cfr. artigo 38.º.

³⁶ Cfr. artigo 53.º.

Por outro lado, ocorrerá a revogação da licença (i) quando, num período de 12 meses, o seu titular infringir, por três vezes, disposições relativas a zonas de defesa ou a segurança de pessoas e bens, (ii) quando, sem justificação aparente, o explorador não dê cumprimento às medidas impostas pela fiscalização levada a cabo pelas entidades competentes pela aprovação do plano de pedreira, (iii) quando a incapacidade do titular para a boa exploração da pedreira se evidencie pela gravidade ou repetição de faltas cometidas ou, finalmente, (iv) quando este não reponha ou reforce a caução, quando assim for exigido³⁷.

3. A QUESTÃO DAS PEDREIRAS CONTÍGUAS OU CONFINANTES³⁸

O atual diploma prevê, essencialmente, duas opções que poderão ser adotadas pelos titulares de pedreiras confinantes, vizinhas ou contíguas, quando tal se mostre vantajoso para a própria atividade de exploração.

Assim, pode acontecer que a entidade licenciadora ou a DGEG, ou os próprios interessados, quando tal se mostre conveniente para o racional aproveitamento das massas minerais ou para a recuperação das áreas exploradas, uma vez consultadas as entidades que aprovam o plano da pedreira, convidem os titulares de pedreiras confinantes ou vizinhas a celebrar um acordo escrito, traduzido na realização de um projeto integrado, onde se encontrem descritos os termos e condições do exercício das respetivas atividades e a adaptação dos respetivos planos de pedreira, de modo a assegurar o desenvolvimento coordenado das operações de cada pedreira. Para tal, a entidade licenciadora ou a DGEG elaborará um projeto de acordo, que submeterá à assinatura de todos os exploradores participantes, ficando, um deles responsável pela coordenação dos trabalhos³⁹.

Uma vez aprovado o projeto, devem os exploradores instalados ou a instalar na área objeto do projeto apresentar à entidade licenciadora o plano de pedreira, com as devidas adaptações, relativo à área de que são titulares, e respetivo programa trienal, acompanhado da memória descritiva referente ao acerto dos trabalhos de desmonte com implicação em trabalhos em pedreiras contíguas ou confinantes, sendo, posteriormente, realizada uma vistoria.

Uma vez finalizado o projeto integrado, este é assinado pelas entidades públicas envolvidas na sua elaboração e por, pelo menos, 50% das entidades exploradoras envolvidas no mesmo.

No entanto, poderão os titulares de pedreiras contíguas ou confinantes optar antes pela fusão de totalidade ou de parte das mesmas, devendo, para tal, apresentar, junto da entidade licenciadora, requerimento com a descrição dos objetivos e modalidades da fusão pretendida, indicando a entidade que assumirá a titularidade da pedreira incorporante. Após consultar as entidades que aprovam o plano de pedreira, a entidade licenciadora indicará quais os passos a seguir para a emissão de nova licença, substitutiva das respeitantes às pedreiras incorporadas e à revisão, por unificação, dos respetivos planos.

Porém, importa frisar que tal não consubstancia novo licenciamento, nem tão pouco a pedreira incorporante consubstancia nova pedreira, sendo, por esse motivo,

dispensada de nova autorização prévia de localização ou do acordo dos proprietários dos prédios em que se inserem as pedreiras existentes e incorporadas, tomando o titular da pedreira incorporante as posições jurídicas detidas pelos anteriores exploradores, nos exatos termos dos respetivos contratos e licenças de exploração⁴⁰.

4. EXPLORAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE PEDREIRAS

4.1. BOAS REGRAS DE EXECUÇÃO DA EXPLORAÇÃO

À semelhança do referido quanto à pesquisa, encontram-se igualmente consagradas, agora no artigo 44.º, boas regras de execução da exploração, de acordo com as quais, na exploração de pedreiras a céu aberto é imperativo que o desmonte se opere em degraus direitos e de cima para baixo, exceto aprovação pela entidade competente pela aprovação do plano de lavra em contrário, e que as terras de cobertura sejam retiradas previamente para uma distância conveniente do bordo superior da bordadura da escavação, devendo encontrar-se isenta de terras, a todo o tempo, uma faixa com a largura mínima de 2m, que circunda e limita o referido bordo.

No que concerne à execução de solinhos e outros trabalhos subterrâneos, também em explorações a céu aberto, e à execução de trabalhos mediante o recurso a explosivos a tiros horizontais ou sub-horizontais em pedreiras de rochas industriais, estas terão de ser previamente autorizadas pela DGEG.

³⁷Quando qualquer uma das situações indicadas respeitarem ao incumprimento do PARP, a licença poderá ser revogada na sequência de parecer vinculativo da entidade competente pela aprovação desse plano; se, por outro lado, respeitarem ao incumprimento de questões de segurança, a revogação pode ocorrer na sequência da apresentação de pedido fundamentado pela entidade competente pela aprovação do plano de lavra, sob parecer da entidade competente pela aprovação do PARP.

³⁸Cfr. artigos 35.º e 36.º.

³⁹À semelhança do referido a propósito do contrato de exploração, quando do projeto integrado não resulte uma ampliação superior a 30%, em relação ao conjunto das áreas licenciadas ou uma área final superior a 25ha, os exploradores ficam apenas obrigados a uma mera comunicação prévia à câmara municipal e à entidade competente para a aprovação do PARP, cuja ausência de pronúncia no prazo de 20 (vinte) dias equivale igualmente a uma não oposição à localização, sem prejuízo do disposto no regime jurídico da AIA, se aplicável.

⁴⁰Também neste caso, quando da fusão não resulte ampliação superior a 30% do conjunto das áreas licenciadas, ou uma área final de ampliação superior a 25ha, os exploradores ficam apenas adstritos à obrigação de mera comunicação prévia à câmara municipal e à entidade competente para a aprovação do PARP, que se deverão pronunciar no prazo de 20 (vinte) dias sob pena de se considerar nada terem a opor à localização, não obstante o cumprimento do regime de AIA, se aplicável ao caso concreto.

4.2. RESPONSÁVEL TÉCNICO

A figura do responsável técnico, que assegura a direção técnica da pedreira⁴¹, é extremamente importante nos termos da lei. Com efeito, são várias as situações em que o responsável técnico responde solidariamente com o explorador, respondendo, nomeadamente, pela execução do plano de pedreira aprovado, ainda que não o tenha escrito⁴².

Dada a sua relevância, cada responsável técnico apenas pode ter a seu cargo, no máximo, 3 pedreiras de classe 1, ou 9 pedreiras de classe 2, excetuando-se, apenas, as pedreiras que estejam concentradas na mesma empresa. Já quando se trate de pedreira de classe 3 ou 4, a responsabilidade técnica poderá ser assegurada por pessoa com idoneidade reconhecida pela entidade licenciadora com pelo menos 5 anos de experiência neste sector, a menos que ocorra um projeto integrado, caso em que deve ser proposto responsável técnico com a especialidade indicada supra.

Finalmente, tratando-se de pedreira com exploração global anual superior a 450.000t de rocha industrial ou de pedreira com mais de 70m de profundidade ou extração de 75.000t de rocha ornamental, estas devem também contar com, pelo menos, um técnico com formação superior a tempo inteiro, seja este, ou não, o responsável técnico.

A mudança da responsabilidade técnica deve ser requerida à entidade licenciadora pelo titular da licença, acompanhada de reconhecimento da especialidade exigida, a emitir pela DGEG, e do respetivo termo de responsabilidade, devendo o novo responsável técnico subscrever o plano de pedreira em vigor e responder pela execução do mesmo.

4.3. PLANO DE PEDREIRA⁴³

À semelhança do responsável técnico, também o plano de pedreira já foi múltiplas vezes referido ao longo do presente artigo, sendo uma peça absolutamente fundamental na atividade de exploração, uma vez que a própria licença se encontra sujeita a este⁴⁴, nomeadamente no que concerne à preparação dos planos trienais e aos objetivos finais da exploração, não podendo o explorador realizar quaisquer operações de exploração, fecho e recuperação da pedreira objeto da licença sem plano de pedreira aprovado.

Trata-se, pois, de um documento bastante complexo, composto por uma componente administrativa, onde se inserem, nomeadamente, as plantas cadastrais dos prédios onde se inserem as pedreiras, documentos probatórios da propriedade dos mesmos ou o contrato, e uma outra componente técnica, composta pelo enquadramento do terreno, o plano de lavra e o PARP.

Toda a edificação e preparação do plano de pedreira deve ter subjacente o objetivo de minimizar o impacto ambiental da exploração da pedreira, bem como o aproveitamento sustentável da massa mineral extraída, tendo em consideração a situação económica do agente e as MTD. Deste modo, o explorador deverá promover a revisão do plano e a sua prévia aprovação pelas entidades competentes, sempre que tencione proceder a alterações.

4.4. ZONAS (ESPECIAIS) DE DEFESA

A figura Nos termos do artigo 4.º, as zonas de defesa, ou seja, as zonas em que se encontre vedada a exploração de massas minerais, devem respeitar as distâncias, medidas a partir do objeto a proteger, até à bordadura da escavação ou de outro elemento integrante da pedreira mais próximo, fixadas na respetiva portaria de cativação ou, subsidiariamente, no anexo II do diploma, nomeadamente de 15m para caminhos públicos, 50m para linhas férreas e 70m para autoestradas⁴⁵.

Também as zonas especiais de defesa, definidas por portaria conjunta dos membros do Governo competentes⁴⁶, quando tal se mostre absolutamente indispensável à sua proteção, onde a exploração de pedreiras é proibida ou condicionada, terão como referência as distâncias estabelecidas no anexo II do diploma, salvo quando, excecionalmente, se justifique alterá-las de modo a garantir a proteção da obra ou do sítio em causa⁴⁷.

4.5. ABANDONO, ENCERRAMENTO E RECUPERAÇÃO DA PEDREIRA

Nos termos do artigo 50.º, existe abandono da pedreira quando o explorador assim o declare à entidade licenciadora ou quando a sua exploração se encontre interrompida⁴⁸, excetuando-se os casos em que, para tanto, exista motivo justificado e, como tal, reconhecido pela entidade licenciadora, o explorador prove que o período de interrupção dos trabalhos é inferior a dois anos continuados ou tenha obtido prévia autorização da entidade licenciadora para suspender a exploração.

⁴¹ Cujas qualificações obrigatórias se encontram previstas no artigo 42.º, n.ºs 1, 2 e 4.

⁴² Artigo 42.º, n.º 3.

⁴³ Cfr. artigo 41.º.

⁴⁴ Aliás, independentemente das competências de licenciamento, compete sempre à DGEG e à CCDR competente ou ao ICNF decidir, com caráter vinculativo para a entidade licenciadora, sobre o plano – artigo 11.º, n.º 3.

Também com a declaração de abandono deve ser efetuada uma vistoria, na sequência da qual serão definidas as condições de encerramento.

No momento em que conclui a exploração, abandona a licença ou a mesma cessa, o explorador deve dar início ao encerramento e recuperação da área da pedreira, em conformidade com o previsto no PARP, sendo posteriormente efetuada uma vistoria a fim de confirmar o cumprimento do previsto no plano de pedreira.

5. FISCALIZAÇÃO E REGIME SANCIONATÓRIO

Finalmente cumpre tecer algumas considerações quanto à fiscalização do cumprimento das disposições legais referidas supra, cabendo esta à câmara municipal, às autoridades policiais e à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), sem prejuízo das competências próprias das demais entidades intervenientes no processo de licenciamento, da Inspeção-geral da Agricultura do Mar e do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) e da ATC⁴⁹.

Uma vez cumprida a fiscalização, é lavrado auto de notícia onde serão indicadas quaisquer deficiências ou faltas detetadas, as advertências e recomendações que tenha dirigidas ao explorador da pedreira ou ao seu responsável técnico, bem como as disposições legais ou instruções técnicas ofendidas, que será depois remetido à autoridade competente para a instauração e instrução do processo de contraordenação.

⁴⁵As zonas de defesa devem ser igualmente respeitadas quando se pretenda implementar, em zona circundante à pedreira, obras ou outros objetos alheios a esta ou abrir frentes de desmonte.

⁴⁶Onde deverá ser igualmente fixada a sua largura.

⁴⁷A delimitação das zonas especiais de defesa será sempre precedida de audição dos exploradores das pedreiras afetadas, sendo determinado o pagamento de justa indemnização pelos prejuízos provocados.

⁴⁸Se a entidade licenciadora, ouvidas as entidades competentes pelo plano de pedreira, não considerar a interrupção como justificada ou não aceitar a prova de que a mesma teve duração inferior a dois anos continuados, notifica o explorador para proceder, de imediato, ao encerramento e à recuperação da pedreira.

⁴⁹Cabendo a fiscalização técnica do cumprimento do plano de lavra e do PARP às entidades competentes para a sua aprovação.

⁵⁰Nos termos do artigo 62.º, o explorador sem licença que o legitime fica ainda obrigado a remover as causas da infração, repondo a situação anterior ou equivalente ou, quando tal não se mostre possível e/ou adequado, a adotar as medidas necessárias à redução ou compensação dos impactos causados.

O regime sancionatório encontra-se previsto nos artigos 59.º e seguintes, estipulando, o primeiro desses preceitos, as contraordenações aplicáveis e respetivas coimas.

De acordo com este, a pesquisa e exploração sem a respetiva licença⁵⁰, a ampliação e alteração do regime de licenciamento sem que seja solicitada a alteração da licença e a transmissão da licença de exploração a quem não tenha legitimidade para a receber constitui contraordenação punível com coima de € 2.493,99 a € 44.891,81.

Já a não promoção da revisão do plano de pedreira, a falta de sinalização necessária e o incumprimento das obrigações respeitantes à utilização de pólvora e explosivos, acidentes e explorações existentes constitui contraordenação punível com coima de € 498,79 a € 44.891,81.

Finalmente, constitui contraordenação punível com coima de € 249,39 a € 14.963,94⁵¹ o incumprimento das condições previstas nas licenças de pesquisa e de exploração, à exceção das relativas ao PARP aprovado, a alienação ou venda das substâncias minerais extraídas pelo titular da licença de pesquisa, o incumprimento das exigências de qualificação do responsável técnico, bem como a sua alteração sem que sejam seguidos os trâmites estipulados, o incumprimento das boas regras de execução da exploração, das medidas de segurança adequadas e das disposições referentes ao envio de dados estatísticos e relatórios técnicos, e, ainda, o incumprimento das obrigações para com a fiscalização de, nomeadamente, facultar a visita a todos os trabalhos, dependências e anexos.

Nos n.ºs 5, 6 e 7 do artigo 59.º encontram-se igualmente previstas contraordenações ambientais⁵², puníveis nos termos da Lei 50/2006, de 20.08, constituindo contraordenação ambiental leve o incumprimento das obrigações relativas aos achados de interesse cultural⁵³, e o encerramento da pedreira sem comunicação prévia à entidade licenciadora. Constitui contraordenação ambiental grave o incumprimento das zonas de defesa e das zonas de defesa especiais, das condições impostas na licença de exploração relativas ao PARP e do procedimento a seguir uma vez terminada a pesquisa. Por fim, constitui contraordenação ambiental muito grave o exercício da atividade de exploração sem PARP aprovado, o abandono não autorizado e o desrespeito do procedimento de encerramento e recuperação da pedreira.

Em todas as tipologias de contraordenações a tentativa, bem como a negligência, é punível, podendo, a par da coima, serem aplicadas as sanções acessórias previstas no artigo 60.º, nomeadamente de perda, a favor do Estado, de equipamentos, máquinas e outros utensílios, suspensão da licença ou encerramento da pedreira, bem como, em caso de infração ambiental grave ou muito grave, as previstas nos artigos 29.º a 39.º da Lei 50/2006, de 29.08.

⁵¹ O limite máximo das coimas referidas, a aplicar a pessoas singulares, é de € 3.740,98.

⁵² Cujas condenações poderá ser objeto de publicidade quando a medida concreta da coima ultrapasse metade do montante máximo da coima abstrata, nas contraordenações graves e muito graves.

6. CONCLUSÕES

Pretendeu-se com o presente artigo viajar pelo atual regime da atividade de pesquisa e exploração de pedreiras, com o intuito de facilitar o seu conhecimento e aplicação pelos seus destinatários, atuais ou potenciais, esclarecendo as soluções atuais do legislador, não esquecendo que se prevê uma reforma do regime para se ir totalmente de encontro à Lei 54/2015 e ao regime contratualista que nele se prevê e já em vigor noutras atividades congéneres, como as minas.

É facilmente perceptível e compreensível a intenção do legislador de promover e reforçar a proteção ambiental, acompanhando a evolução destas preocupações pelas comunidades locais, através da consagração de requisitos mais restritivos e exigentes nesse campo, que permitam minimizar e conter os impactos que, naturalmente, uma atividade como a aqui em questão inevitavelmente tem.

Simultaneamente, o agravamento e a dificuldade do abandono e, conseqüente encerramento das pedreiras, revela outra das vontades legislativas – reduzir o número de pedreiras esquecidas, com impactos ambientais, de saúde e segurança nocivos⁵⁴.

A posição que os municípios e as entidades responsáveis pelo ordenamento do território têm vindo a assumir, implica uma maior consciência das mais valias que esta atividade pode trazer para uma região, bem enquadradas em preocupações ambientais e de segurança. Este salto que os Municípios ainda têm de dar, aproveitando a onda de reforma dos PDM, é da maior relevância para o setor.

Finalmente, a redução dos prazos e a fixação de vários deferimentos tácitos, a par de outras simplificações a nível procedimental, revelam uma tentativa de resposta a uma necessidade sentida de colmatar as dificuldades que a aplicabilidade prática de um regime deste tipo apresenta, ainda que não pareça que tal tenha sido totalmente alcançado, mostrando-se, ainda hoje, a lei das pedreiras um regime um pouco disperso, difícil de interpretar e com (bastante) espaço para melhorias, especialmente na coordenação com o ordenamento do território municipal, que se esperam para breve.

⁵³De acordo com o artigo 48.º, qualquer achado arqueológico ocorrido durante a exploração da pedreira deve ser comunicado, no prazo máximo de 48 horas à entidade licenciadora, à entidade competente no âmbito do património cultural e ao ICNF, caso a exploração se situe numa área classificada, para que sejam acionados os mecanismos convenientes, aplicando-se, nomeadamente, o regime previsto na Lei 107/2001, de 08.09.

Quando se trate de achado paleontológico, mineralógico ou de uma cavidade cárstica de interesse invulgar, o explorador deve comunicá-lo à entidade licenciadora, ao ICNF e à DGEG, que, por sua vez, dá conhecimento ao Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG) e à entidade competente do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

⁵⁴Cfr. Circular n.º 1/DG/2019, de 03.04.2019, da DGEG, sobre segurança nas pedreiras. Também, muito interessante na sua caracterização e nas medidas a implementar, o Plano de Intervenção nas Pedreiras em Situação Crítica, elaborado em janeiro de 2019, pela DGEG, CCDR, ICNF e APA (disponível no site da DGEG).