

**PARECER DA UGT SOBRE A PROPOSTA
DE LEI N.º 79/XII - LEI DE BASES DO AMBIENTE (LBA)**

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

O programa do XVIII Governo vem abordar a necessidade de rever, ao longo da legislatura, a LBA, que data de 1987 e carece de actualização face à realidade actual e aos instrumentos jurídicos actualmente disponíveis.

Além disso, o mesmo programa menciona que serão prosseguidas iniciativas de sensibilização e de educação ambiental, bem como o aprofundamento da cooperação com as ONG.

A Lei de Bases do Ambiente surgiu onze anos depois da consagração Constitucional da matéria (art.º 66º da CRP), tendo apenas sido dinamizada após 1990 por força da necessidade de transposição de Directivas Comunitárias.

Assim, e não obstante considerarmos que a Lei de Bases do Ambiente constituiu um marco de grande importância nas políticas do ambiente em Portugal, não podemos deixar de recordar que algumas das suas disposições nunca foram levadas à prática por falta de regulamentação.

A Proposta de Lei agora em análise assume, desde logo, um papel pedagógico, limitando-se a definir linhas gerais relativamente às políticas do ambiente e eliminando conceitos e termos que, não obstante se encontrarem já descontextualizados, prevalecem ainda no ordenamento jurídico português.

A presente Proposta pretende, conforme consta do preâmbulo do diploma, atender aos aspectos essenciais, privilegiando as questões de princípio e de método, não abordando aspectos como os instrumentos de planeamento ou os institutos jurídicos específicos, mas antes as funções e objectivos que estes deverão servir.

Ainda assim, pretende esta proposta ser entendida como a consagração desta aliança indispensável entre os deveres do estado e as tarefas da cidadania ambiental.

Contudo, tais finalidades poderão não ser cabalmente cumpridas, se atendermos a que muitas posições defendidas na LBA, mas não implementadas, continuam ainda hoje por implementar e dificilmente o poderão ser com a nova redacção do diploma em causa.

As leis de base fixam as grandes orientações, os principais vectores da política pública legislativa de uma determinada área. Estabelecem igualmente as linhas de orientação tendencialmente perenes e imutáveis para o sector em causa. Definem, pois, o quadro legal que deve reger as relações do homem com o ambiente, com vista a assegurar uma efectiva protecção das suas diversas componentes.

Contudo, a proposta em análise parece-nos porém vaga e imprecisa em múltiplos aspectos, não sendo, como tal, possível depreender quais as orientações políticas a seguir aquando da sua regulamentação.

Com efeito, matérias como o direito sancionatório do ambiente ou a inspecção e fiscalização do cumprimento das leis do ambiente encontram-se totalmente omissas na proposta apresentada. Qual o papel do Estado? Como fará cumprir tais serviços? Quais as linhas orientadoras de fiscalização e inspecção?

A UGT não pode deixar de reconhecer que ao eliminar quer o Capítulo VII da actual Lei de Bases - direitos e deveres dos cidadãos, responsabilidade objectiva, embargos administrativos, seguro de responsabilidade civil, direito a uma justiça acessível e pronta - quer o Capítulo VIII - penalizações, tribunal competente, crime contra o ambiente, contra-ordenações, obrigatoriedade de remoção das causas da infracção e da reconstituição da situação anterior – a proposta em análise retira a esta Lei capacidade normativa, resumindo-se a um conjunto de “boas intenções”.

Será importante que a ausência de matérias como as apontadas não crie um vazio legal, pelo que será necessária a sua célere regulamentação.

Regista-se ainda que esta proposta refere a integração das políticas globais e sectoriais, bem como de programas de âmbito europeu, deixando contudo em aberto não apenas qual a orientação a seguir em sede de regulamentação mas também quais os prazos em que tal integração deverá ocorrer.

Para a UGT, e não obstante entendermos que uma Lei de Bases não pode deixar de conter normas de conteúdo programático, a Proposta de Lei em análise é porventura um texto demasiado aberto, muito aquém das expectativas de reforma da LBA.

Efectivamente, os conceitos utilizados são demasiado abrangentes, o que acaba por tornar o diploma mais complexo.

Por outro lado, a UGT entende que a análise da presente Proposta de Lei deveria estar intimamente ligada à apreciação da Lei de Bases do Ordenamento do Território, da Lei dos Solos, da Lei da Água e ainda à proposta de alteração legislativa sobre “acções de arborização e rearborização”.

Como aspectos positivos, assinalamos o objectivo de simplificação e a agilização de processos, bem como a tentativa de por termos a redundâncias legais e institucionais.

Igualmente positiva é a integração de matérias que até à data não tinham qualquer consagração legal, como por exemplo o espaço marinho, as alterações climáticas e os resíduos e que, face à sua importância e às evoluções nesta área, não podiam deixar de constar deste projecto de diploma.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

A proposta de lei em análise contém 5 Capítulos num total de 23 artigos, ao passo que a LBA em vigor contém 9 capítulos, num total de 52 artigos.

Capítulo I- Âmbito, objectivos e princípios gerais da política de ambiente.

Artigo 2º - Objectivos da política de ambiente.

Abordando resumidamente as “principais políticas públicas ambientais”, as quais encontram consagração no artigo 4º da Proposta, o n.º 2 da norma não especifica de que forma se pretende concretizar a participação dos cidadãos e forças sociais, bem como quais as formas de mobilização e coordenação que se pretendem adoptar no âmbito do processo participativo.

Artigo 3º - Princípios materiais de ambiente.

Esta norma acaba por fundir o que dispõem os artigos 2º e 3º da actual LBA, introduzindo os princípios da sustentabilidade (alínea a)), da precaução (alínea c)), do poluidor-pagador (alínea d)) e do utilizador pagador (alínea e)), o que nos parece positivo.

Contudo, no que respeita ao fornecedor de “Bens e Serviços” nada é referido sobre a possibilidade de pagamentos ao responsável por essa produção, como se prevê numa “economia verde” .

Mais, a própria alínea c) do artigo 17º apenas faz referência às “taxas” pelos serviços prestados pelas entidades públicas, não fazendo qualquer alusão à participação da sociedade e empresas.

Capítulo II - Direitos e Deveres ambientais

Artigo 6º - Direitos procedimentais em matéria de ambiente.

Esta norma é quase que um resumo da Convenção da “Aarhus” – Participação do Público no processo de tomada de decisão e acesso à Justiça, parecendo-nos que o seu valor acrescentado é reduzido, carecendo esta matéria de uma regulamentação mais efectiva

Artigo 7º e 8º - Direitos Processuais em matéria de ambiente e Deveres Ambientais.

Este dispositivo, retoma em grande parte os aspectos regulados no Capítulo VII e Capítulo VIII da Lei 11/87. No entanto, a redação vaga agora conferida poderá de alguma forma comprometer a sua eficácia.

Capítulo III - Âmbito da aplicação da política de ambiente

Constata-se que a norma em causa transpõe resumidamente os Capítulos II e III da Lei 11/87.

No âmbito de aplicação da política de ambiente nada se refere no que respeita à concretização das medidas aí expressas.

Artigo 11º - Componentes associados a comportamentos humanos.

A alínea a) desta norma refere as políticas de combate às alterações climáticas. Contudo, não é estabelecida qualquer ligação entre esta matéria e a política energética, o ordenamento do território, a política agro-florestal, a política da água, o processo de desertificação e a estratégia de protecção dos solos.

A alínea b), por sua vez, não estabelece qualquer ligação entre a matéria dos resíduos e a política da água, a política dos solos, nem refere quais as consequências da má gestão dos resíduos, nomeadamente nos seus impactos na qualidade e quantidade de água ou alterações climáticas.

As situações de seca recorrentes, a redução da precipitação, a redução dos escoamentos, os destinos dos resíduos e águas residuais, num futuro muito próximo irão causar graves problemas ambientais.

Neste artigo, como de resto em todo o articulado do diploma, os instrumentos de política de ambiente, ordenamento do território, Reserva Agrícola Nacional (ou referencia à nova Lei dos solos ou a transcrição para Portugal da Futura Directiva Quadro da protecção dos solos), Reserva Ecológica Nacional nunca são referidos, quando têm evidentes repercussões ambientais e são instrumentos básicos da política de Ambiente.

O Ordenamento, a Paisagem, a política de protecção do solo e a desertificação também não são referidos.

Artigo 14º - Instrumentos de política de ambiente.

Deveria fazer constar/tipificar o regime de prevenção e responsabilidade ambiental (crime e contra-ordenação), actualmente em vigor na LBA. Conforme já referimos, este aspecto essencial não deveria cair, pelo que deverá, nesta sede ou em sede regulamentar, ser retomado.

Artigo 16º - Instrumentos de planeamento.

Verificamos que a matéria que maior atenção recebe (n.º 2) é a análise económica, não sendo referida qualquer análise sobre as consequências das Estratégias, programas e planos de âmbito nacional, regional, local ou sectorial. Contudo, não se afirma de forma inequívoca que estes instrumentos de planeamento não se podem limitar ao âmbito Ambiental.

As políticas agrícolas, florestais, de transportes, de ordenamento do território, da água, da energia e do urbanismo têm consequências ambientais, devendo a transversalidade da política de ambiente que se pretende instituir ter reflexo no articulado. É necessário integrar as políticas do ambiente com outras políticas, as quais ao terem efeitos na conservação dos recursos, têm efeitos no futuro desenvolvimento económico, nas questões financeiras e fundamentalmente nas questões sociais e de emprego.

Artigo 17º - *Instrumentos económicos e financeiros.*

Para a UGT é essencial que a forma de atribuição destes instrumentos seja estabelecida com base em critérios de justiça e equidade.

12 Setembro 2012