

1. Síntese da Ação de Inspeção/Auditoria:

1.1. Âmbito e Objetivo

A [...] Auditoria consta do Plano de Atividades da IGAMAOT 2018 aprovado pelas Tutelas e insere-se no âmbito de atividade da Equipa Multidisciplinar de Auditoria aos Sistemas de Regulação e aos Sistemas de Controlo Oficial da Segurança Alimentar (EM AS) desta Inspeção-Geral.

Esta Ação incidiu sobre o sistema de licenciamento ambiental do regime de Prevenção e Controlo Integrados da Poluição (PCIP) e do regime de Emissões Industriais (REI), designadamente no âmbito do Licenciamento Único do Ambiente (LUA), instituído pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA) em articulação com as demais autoridades competentes (AC)¹, visando analisar da respetiva conformidade legal, eficácia e adequação.

Pretendeu igualmente aferir do cumprimento das normas legais e das disposições das AC, por parte dos operadores económicos (OE).

Foram objetivos da [...] Ação a análise nas seguintes áreas:

- Coordenação nacional e articulação entre AC;
- Dotação de recursos humanos e materiais;
- Sistemas de informação e procedimentos documentados;
- Tramitação, decisão e emissão da licença ambiental (LA);
- Suporte em análise técnica;
- Cumprimento dos prazos;
- Monitorização e fiscalização do cumprimento dos OE;
- Cumprimento das obrigações por parte dos OE;
- Medidas em caso de incumprimento dos OE;
- Financiamento do sistema.

Na prossecução da presente Ação foi adotada a seguinte metodologia, a qual compreendeu as fases de Planeamento, Execução e Relato:

¹ Autoridade competente: os serviços e organismos públicos com funções de licenciamento, controlo ou inspeção.

Quadro 1 – Metodologia da Auditoria

Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento e análise da legislação aplicável; • Análise da informação disponibilizada nas páginas de internet das AC; • Seleção da amostra de processos, a partir do universo de LA emitidas, disponíveis em “Ladigital”, http://ladigital.apambiente.pt/ [...]; • Elaboração de listas de apoio às verificações sobre organização do sistema e tramitação dos processos [...]; • Elaboração de Informação de Planeamento.
Execução	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de reuniões com os serviços da APA e auscultação das EC, a fim de obter elementos sobre o sistema, sua articulação, procedimentos e circuitos implementados; • Análise da informação e documentação fornecidos pela APA e pelas EC; • Aferição dos recursos humanos e materiais; • Levantamento dos SI e sua operacionalidade; • Análise substantiva da amostra de processos, para verificação da tramitação processual e da decisão sobre LA; • Exame da documentação de suporte aos processos e à tramitação; • Levantamento da monitorização e acompanhamento da APA; • Levantamento da fiscalização da APA; • Levantamento da inspeção ambiental da IGAMAOT sobre a amostra de LA, e seus resultados; • Análise de informação sobre aplicação de taxas.
Relato	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do projeto de relatório; • Análise das observações da AC auditada e conclusão do relatório final. • Arquivo digital dos <i>papéis de trabalho</i>.

A metodologia de seleção da amostra de processos, de carácter não estatístico, teve por base o universo das LA ativas em 16/04/2018, respeitantes às indústrias de géneros alimentícios e de alimentos para animais, integradas nas Categorias 6.4 b) e 6.4 c) do anexo I do REI. [...].

Este universo de LA foi classificado segundo as seguintes condições e critérios de risco, visando a seleção da amostra dos processos a analisar:

- a) LA ou TUA com emissão em 2017 ou 2018;
- b) LA com validade expirada há mais de um ano;
- c) LA com validade prorrogada sem termo;

d) LA com validade inferior a 10 anos.

Na sequência da classificação, foram assim selecionados, de grupos homogéneos, [...] 18 LA, abrangendo atividades diversas [...], representando esta amostra 32% do universo das categorias consideradas.

Dando cumprimento aos requisitos da lei, e ao Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, foi auscultada a entidade auditada sobre o projeto de relatório da Auditoria. A resposta da APA, bem como o Plano de Ação para implementação das recomendações, foram objeto de análise pela IGAMAOT.

1.2. Conclusões e Recomendações Reformuladas

1.2.1. Conclusões

Da presente análise do sistema de licenciamento ambiental implementado pela APA, em articulação com as EC, no SIR, e demais AC, salvaguardando as condicionantes enunciadas em **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**, destacam-se as seguintes conclusões:

- O licenciamento ambiental no domínio das indústrias alimentares ou de alimentos para animais encontra-se consagrado no RPCIP do REI e integra a aplicação do regime de exercício da atividade industrial (SIR).
- A APA detém os necessários poderes legais de exercício de AC nacional para aplicação do RPCIP e de ANLUA [...].
- A responsabilidade de tomada de decisão sobre a LA encontra-se cometida, por delegação do CD, ao seu Presidente [...].
- A articulação externa com as EC do licenciamento industrial no domínio em análise, a saber, as DRAP e o IAPMEI, denota, em regra, eficaz cooperação, embora persistam dificuldades de articulação com as DRAP, essencialmente decorrentes de insuficiências nos SI [...].
- A colaboração das CCDD afigura-se relevante para a identificação de alterações nas instalações ou atividade dos OE [...].
- A melhor articulação interna concorre para as pronúncias dos diversos regimes ambientais para emissão da LA e, mais extensamente, do TUA. Contudo, as dificuldades nas tramitações específicas comprometem os prazos de emissão [...].
- Os meios humanos detêm qualificação ou formação específicas [...].
- Afiguram-se insuficientes no universo analisado, com afetação de uma técnica superior, atento o volume de trabalho inerente a tramitação de processos e acompanhamento das cerca de 80 instalações [...].
- Não se observaram situações de conflitos de interesse [...].

- Os meios materiais não evidenciam relevantes limitações [...].
- Os procedimentos documentados e instrumentos de apoio elaborados, para apoio interno, ou externo, a OE, a EA e a verificadores PCIP são, regra geral, adequados e disponibilizados no *site*, sendo que alguns carecem de atualização ou melhoramento [...].
- As Condições Técnicas Padronizadas para LA, publicadas em 2014, não se adequam às instalações analisadas, de Tipo 1, dada a especificidade dos regimes ambientais e de MTD aplicáveis à sua grande variedade de instalações e condições de exploração [...].
- Não existem ainda entidades acreditadas pelo IPAC para instrução de processos de licenciamento no âmbito do RPCIP, que se afiguram relevantes [...].
- A disponibilização do LUA/SILiAmb visa melhor coordenar e agilizar os procedimentos de licenciamento ambiental [...].
- Contudo, cinco (5) de oito (8) pedidos da amostra foram submetidos diretamente neste SI, o que difere da lei. Em sequência, decorreram insuficiências na devida tramitação, com ausência de comunicação às EC, e de análise preliminar em três (3), sendo dois (2) de 2017 [...].
- Salienta-se a necessidade da melhor articulação entre as AC, e a eficiência e eficácia dos procedimentos, e o cumprimento dos prazos, que vinculam a Administração [...].
- Esta AC assinala a aplicabilidade de Norma interpretativa criada para NREAP, asserção desconhecida pelas DRAP e que se afigura desajustada em SIR [...].
- Os OE desrespeitam os prazos de requerimento da renovação da LA e têm dificuldades na respetiva instrução, que podem justificar o seu indeferimento liminar, ou a caducidade da licença [...].
- A nomeação do gestor ou técnico do processo no contexto LUA é célere, com exceções [...].
- O convite ao aperfeiçoamento dos pedidos, por parte da APA, é frequente e decorre de análise preliminar cuidada, que tem identificado as deficiências de instrução, bem como alterações nas instalações não comunicadas pelo OE [...].
- Regra geral, é enviado via EC; todavia, excedeu o prazo de 15 dias, entre 16 e 115 dias úteis, em nove de 11 processos [...].
- Os OE proveram a informação solicitada.
- Em sete (7) dos 11 processos, o envio ultrapassou os 45 dias, entre três (3) e 129 dias, não sendo inequívoco se se deveu ao OE ou a falhas de articulação entre AC e de interoperabilidade entre SI [...].
- O LUA/SILiAmb passou a integrar o arquivo das peças tramitadas [...].
- A consulta pública foi adequadamente realizada; a participação, embora limitada, foi relevada na análise técnica [...].
- Constituiu exceção uma renovação da LA, reconfigurada de um pedido de Aditamento, que se afigura carecer de sustentação legal [...].

- A análise técnica dos pedidos visa a definição das condições da LA, a aplicar à instalação e sua atividade e cessação, e integra os regimes ambientais aplicáveis [...].
- Contudo, não envolve, em regra, a avaliação *in loco*, por escassez em pessoal, nem seu reporte, nem o relatório de fundamentação da decisão previsto no REI [...].
- Esta análise tem sido exclusiva e individual, para a instalação em causa, não tomando em consideração o contexto mais amplo de influência das unidades já licenciadas e seus impactos. Releva-se a abordagem, iniciada pela APA em 2017, a qual merece a devida implementação [...].
- É realizada a auscultação do OE sobre a proposta de LA, como suscita o CPA, e os OE têm colaborado em resposta; afigura-se que o procedimento pode ser aperfeiçoado [...].
- Releva o elevado período de análise, após receção dos elementos adicionais solicitados ao OE e até à emissão da LA, entre 82 e 432 dias úteis, em sete (7) processos [...].
- O período global para decisão da LA excedeu significativamente os 80 dias, nos oito processos finalizados, tendo tomado entre 144 e 520 dias úteis. Nos termos do REI, este incumprimento da Administração determinaria o deferimento tácito dos pedidos de licenciamento [...].
- A integração dos regimes ambientais também relevou, em três processos, no incumprimento do prazo da emissão da LA, decorrente das tramitações específicas de TURH, de TGEE e de AIA [...].
- As LA e TUA emitidos atendem à informação e elementos previstos na Lei, estipulando as obrigações associadas aos vários regimes ambientais; os TUA carecem de informação sobre a georreferenciação do estabelecimento [...].
- As LA e Aditamentos estão assinados pelo Presidente do CD, ou seu delegado [...].
- Os TUA não apresentam a assinatura digital, prevista na Portaria n.º 137/2017, mas um código de autenticação no SILiAmb, o qual se afigura não substituir aquele requisito legal [...].
- Aquando do incumprimento do prazo de pedido de renovação da LA, esta AC prorroga a validade da mesma, até nova data determinada para submissão do pedido; contudo, em quatro casos, tal não foi cumprido pelo OE, não tendo sido declarada a caducidade da licença [...].
- A APA também procede à prorrogação da validade da LA, para cobrir o período em que tramita a renovação ou emissão de nova; todavia, em regra sem termo, o que se afigura carecer de fundamento legal, pois o RPCIP estabelece tal validade com máximo de 10 anos [...]. Esta prática determinou significativo período de validade alargada da LA, após o termo, em 10 processos; sendo que em sete (7) aquela excedeu os 10 anos [...].
- As prorrogações da LA foram efetuadas através de ofício, que não se constituiu como ato formal de Aditamento à LA [...]. De diversas prorrogações da LA sem abranger a totalidade dos períodos em causa, ou da sua ausência, ocorreram fases sem licença válida em nove (9) processos [...].

- Sublinha-se, de tais factos atinentes à validade da LA, que a aplicação direta da lei, junto do OE, poderia determinar contraordenações [...].
- A implementação do módulo LUA na plataforma SILiAmb, em 2016 e com nova fase em 2017, veio dar suporte à nova tramitação da LA; aquele deve articular com a plataforma SIR, alojada no BdE, por meio da iAP da AMA [...].
- Por motivos de ausência de procedimento formalizado, de falhas de interoperabilidade das plataformas, como de desatualização do SIR/BdE, ocorrem constrangimentos na articulação entre AC e partilha processual; estes têm sido supridos, com exceções, por meio de correio eletrónico, com as EC DRAP, ou da *Consola do Cliente*, pela EC IAPMEI [...].
- Importa evoluir para a célere implementação da nova plataforma SIR/BdE, em preparação, a par dos esforços para potenciar e partilhar, quanto possível, as referidas soluções transitórias adotadas [...].
- Não se encontra implementado o acompanhamento das instalações, previsto pela lei, por meio de visitas técnicas e da análise sistemática dos RAA, que se afiguram relevantes para a identificação de alterações não comunicadas pelo OE e o incumprimento das condições da LA [...].
- Os técnicos têm efetuado a prorrogação da data para entrega do RAA, a solicitação do OE, o que configura a alteração de uma condição da LA sem suporte de decisão superior, cuja aplicação direta da lei, junto do OE, determinaria contraordenação [...].
- A análise periódica das CCDR, sobre os resultados de autocontrolo do OE, tem identificado alterações em fontes de emissões para o ar não comunicadas; releva potenciar a colaboração desta AC [...].
- Das disposições para reconhecimento dos verificadores PCIP, de 2017, decorre em 2018 a sua primeira efetivação, para 27; este reduzido número, face ao universo das cerca de 700 instalações em RPCIP, limita a capacidade de validação extensiva dos RAA [...].
- A CCPCIP tem vindo a reunir com periodicidade anual, em lugar de trimestral, abordando questões relevantes para a monitorização das instalações e o cumprimento da lei; não foi ainda publicada a portaria sobre o regulamento interno, nem indicado o representante pelas finanças [...].
- O *programa de fiscalização* anual das ARH, nesta AC, é baseado em análise de risco e foi reforçado em 2016 e 2017, relevando no novo PNFIA, que visa a atuação coordenada das autoridades ambientais, da conservação da natureza e do ordenamento do território [...].
- Também é realizada a investigação de denúncias [...].
- A inspeção das instalações compete à IGAMAOT, através de plano anual baseado na análise de risco sistemática, tendo realizadas as previstas, no ciclo de três anos, às instalações em análise [...].
- Estas ações identificaram incumprimentos do REI/RPCIP, RGGR, RGR, RA e regime de prevenção e controlo das emissões poluentes, em 10 instalações, que consubstanciam 20

contraordenações, sendo seis (6) graves e 10 muito graves, e a instauração dos devidos processos [...].

- A APA não conseguiu reunir a necessária informação sobre as taxas aplicadas aos UA da amostra, de molde a permitir análise aprofundada sobre o financiamento global do sistema [...].
- A compilação dos elementos permitiu a esta AC, ainda assim, identificar falta de aplicação de taxa a dois (2) OE, de 2015 e 2016, e confirmar a boa cobrança aos restantes OE [...].
- Visando a melhor informação e transparência, a APA disponibiliza na “*Ladigital*” os elementos estipulados no REI sobre as LA emitidas, à exceção do relatório de fundamentação da decisão e dos resultados de monitorização das emissões pelo OE; importa ainda assegurar a atualidade da informação [...].

1.2.2. Recomendações

Face à análise realizada ao Sistema de Licenciamento Ambiental, e suas constatações e conclusões, foram dirigidas à APA 19 recomendações.

1.3. Propostas

Atenta a análise no âmbito da presente Auditoria, propõe-se o envio deste relatório à APA, para conhecimento e implementação das recomendações formuladas [...], de acordo com o Plano de Ação desta Autoridade.

2. Quadro da Ponderação

Não Aplicável

3. Despacho(s) de Homologação do Relatório

“Homologo.

16/01/19

Ass:) João Pedro Matos Fernandes”