



ENTREVISTA

MÁRIO MELO ROCHA

“Há atrasos imperdoáveis na transposição de diretivas”

Um dos grandes problemas do Direito do Ambiente em Portugal é ter de lidar com uma Administração Pública de autoridade e não de serviço. Para Mário Melo Rocha, esta situação é responsável por “atrasos imperdoáveis” na transposição da legislação comunitária

TEXTO DE ANA ISABEL CABO FOTOS RUI MARTO

Professor na Universidade Católica e advogado numa grande sociedade, Mário Melo Rocha diz que “não há nada mais gratificante do que ajudar os alunos a pensar e os clientes a resolver os problemas das empresas”.

Em traços largos, como é que vê hoje a advocacia?

Em traços muito largos, vejo a advocacia com um lado muito negativo e com um lado positivo. Mas sou otimista, e nas coisas negativas há sempre um lado positivo. É negativo a quantidade de advogados e a estrita necessidade de muitos jovens advogados terem a qualquer preço emprego e, portanto, de haver dificuldades na qualidade do que possam fazer. O aspeto positivo é que é possível diversificar as matérias. Hoje é impensável não se ser especialista. O generalista, o advogado que respondia às questões que os clientes punham, um mês depois não tem possibilidades de singrar. O que os clientes querem são respostas rápidas, e isso implica especialização. Para além disso, é também positiva a qualificação que é preciso ter para que essa especialização possa ocorrer.

Mas a especialização praticamente só é possível para quem trabalha em sociedades de advogados...

Acho que não faz muito sentido para quem trabalha em prática individual, que tem de fazer o naípe todo. Mas para o fazer faz muito poucos nichos. Embora tenha a tendência de deixar de ser nicho, o Direito das Energias Renováveis, por exemplo, ainda o é. As pessoas não vão estudar Direito do Ambiente ou das Energias Renováveis e descurar tudo o

resto. Nas grandes sociedades podemos fazer isso. A sociedade onde trabalho é aquilo que os ingleses chamam *one-stop-shop*, ou seja, o cliente surge com sete problemas diferentes e são todos tratados lá dentro.

A especialização é só para uma elite?
Admito que sim.

Que papel podem ter as sociedades de advogados no combate à massificação da profissão?

Quando as coisas estão mal, todas as medidas que se tomem para as minorar são boas, mas todas são parcelares. Escrevi muitos anos em jornais e avisei para isto há 15 anos atrás. Tenho a dupla vertente de ser professor universitário e advogado. Conheço o que está a montante e a jusante, conheço as duas realidades. Por um lado, são as faculdades que debitam milhares de licenciados todos os anos e depois são todas as pessoas que querem singrar. Todas as medidas que visem diminuir as dificuldades provocadas pela quantidade e massificação são positivas, mas necessariamente parcelares. Devia haver uma conjugação de esforços entre o que está a montante e a jusante, entre as direções das Faculdades de Direito e a Ordem dos Advogados e não me parece que um artigo recente no jornal *Público* tenha contribuído para que ocorra a pacificação entre as duas instituições. Também não me parece que as posições que a Ordem tem tomado também con-

tribuem para isso. O ideal era que ambas as partes se entendessem. Toda a gente tem responsabilidades

A solução passaria por...?

Medidas encontradas por ambas. Não vou dizer quais, porque não quero substituir-me a elas.

Com a sua experiência académica, poderia dar o seu contributo...

A minha universidade, a Católica, não tem grandes responsabilidades quer no número de licenciados que dela saem quer na qualidade que têm.

Como foi possível o licenciamento de tantas faculdades?

Isso é uma história muito antiga e que é a causadora disto tudo. Não há muito tempo - era Bastonário o Dr. Júlio Castro Caldas -, a Ordem dos Advogados emitiu uma nota a dizer que tinha preferência pelos licenciados das Faculdades de Direito de Coimbra e de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa. Mas já antes se sentia a brutal massificação vinda das universidades privadas que entretanto abriram como cogumelos e que necessitavam de alunos para sobreviver e, depois, de escoar esses mesmos alunos. O mal começou aí.

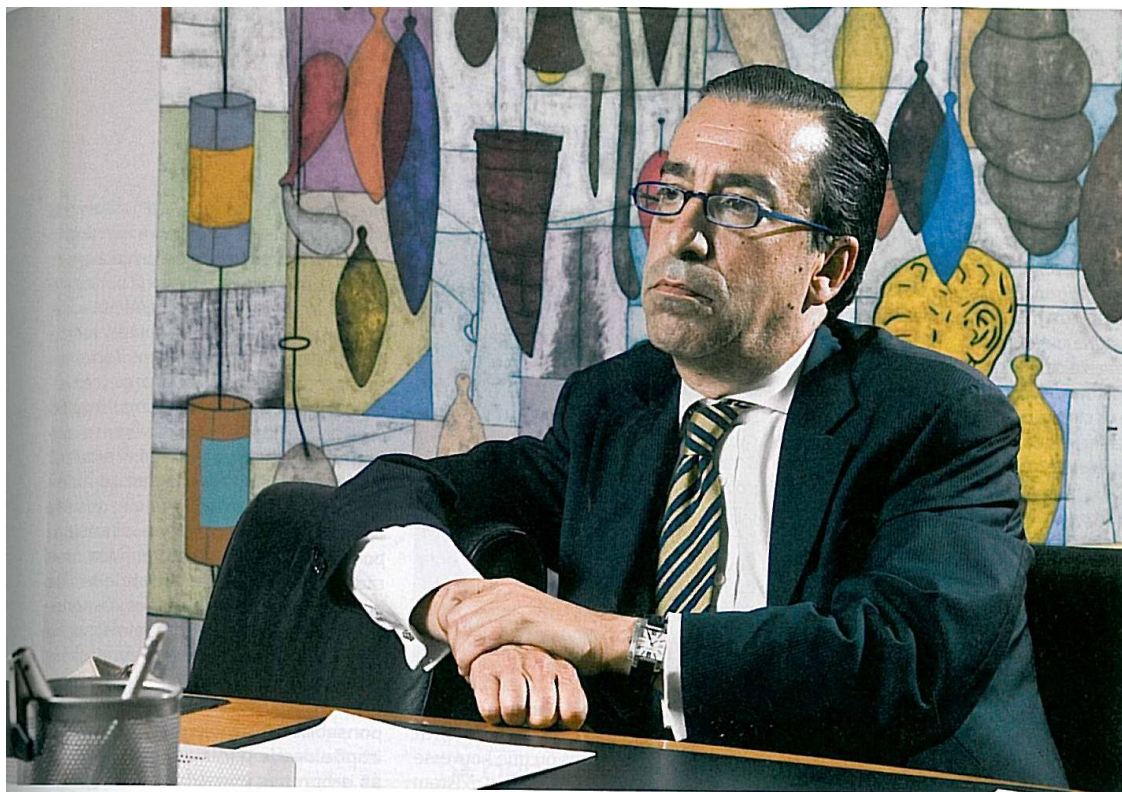
Considera que à massificação se veio agora aliar alguma diminuição da qualidade do que é ensinado, fruto da reforma introduzida por Bolonha?

Acho que se corre esse sério risco.

Fomos precipitados?

Fomos. Sou crítico em relação ao caminho que surgiu subsequente a Bolonha. Numa visão macro, a Europa anda, a vários títulos, a reboque dos Estados Unidos.

O DIREITO
DO ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO É UMA
VERDADEIRA ANEDOTA



E houve a ideia de criar mais quantidade, mais rapidez, e isso não é sinónimo de melhor ou igual qualidade. Tenho constatado que no modelo de Bolonha as teses de mestrado que tenho arguido têm, no geral, fraquíssima qualidade.

Como vê a medida da Ordem em exigir um exame de acesso ao estágio para quem tenha apenas a licenciatura?
Aceito essa medida. Acho-a correta.

Acha que o modelo de Bolonha, com cursos mais curtos e rápidos, poderá ser incompatível com a necessidade de os cursos de Direito abarcarem novas disciplinas?

Não é incompatível; o mundo mudou. O modelo clássico das disciplinas das Faculdades de Direito - tal como existiam há 20 anos - mudou. É impensável que hoje seja muito importante estudar História do Direito Português ou Direito Romano; isso não tem importância nenhuma. Há 25 anos tinha, era a inércia que vinha de trás. O mundo mudou nos últimos 15 anos aceleradamente. E em tudo: no paradigma político, económico, social, cultural, demográfico e também no paradigma jurídico. Há muitos anos ensinávamos nas faculdades um brocado latino que é falso como Judas que é: o Direito prevê para prover. Isto é verdade depois de o Direito não ter previsto a primeira vez e são os factos que fazem

com que ele venha a prever, para vir a regular mais tarde. O Direito tratou de incorporar novas matérias.

Especializou-se na área de Direito do Ambiente. Que papel tem este setor neste novo paradigma do Direito?

Não digo que tenha um lugar central, mas foi ganhando um espaço próprio e todas as Faculdades de Direito têm Direito do Ambiente na licenciatura. É uma cadeira optativa, mas que, no caso da Universidade Católica, está permanentemente cheia, com mais de 100 alunos. O mesmo com o Direito das Energias Renováveis. O mercado dita muitas vezes a importância que as cadeiras têm na faculdade. O Direito do Ambiente nas faculdades e nos escritórios só tem um caminho: não tem retorno e está sempre a crescer.

Acha que os advogados têm formação para trabalhar na área do Direito do Ambiente?

Na generalidade não. O Direito do Ambiente é uma matéria muito técnica, muito específica. O que começou por ser uma bandeira ecologista, política, em 20 anos transmutou-se completamente e a parte da regulação jurídica destas matérias é muito técnica e por isso precisa de especialistas que estudem a especificidade destas matérias. A isto acresce o facto de 85% das normas ambientais terem proveniência comunitária. Digo aos meus alunos

que é preferível conhecer as normas a montante do que a jusante. Sabemos que quando uma diretiva é publicada, 24 ou 36 meses depois tem de ser transposta para o Direito interno. É muito mais fácil estudar a diretiva porque sabemos que daqui a dois, três anos é lei portuguesa do que estar à espera que a lei portuguesa entre em vigor.

E na área do Direito Comunitário também não há muitos advogados com a formação necessária...

Muito menos. Mas deixe que lhe diga que os magistrados também não.

Falou nos magistrados. O mecanismo do re-envio prejudicial é muito pouco utilizado?

Há dois constrangimentos no re-envio prejudicial. O próprio mecanismo não é fácil, depois há um desconhecimento total ou quase total do que isso é e por isso não podem falar dele junto dos tribunais. Raramente a questão é suscitada.

O que está a falhar?

Uma melhor preparação no caso do CEJ, um interface com o Direito Comunitário. O mecanismo em si já é um pouco contestado pelos magistrados, embora não o digam. Quando há alçada para a última instância, o mecanismo tem de ser obrigatório e os magistrados não gostam muito disso, de que



ENTREVISTA

haja um parecer do Tribunal de Justiça sobre Direito interno. Não são só os ingleses a não gostar, os magistrados, de uma forma geral, não gostam. E depois o mecanismo em si é complexo, há que o estudar. Hoje em dia, e isto é uma coisa que me faz muita impressão, o ritmo da vida convida pouco à reflexão e os clientes, por seu turno, não querem saber o que é o re-envio prejudicial, querem é resolver o problema.

Portugal tem sido um médio aplicador das normas comunitárias?

Nem especialmente bom, nem especialmente mau. Temos atrasos na transposição das diretivas.

Continuam a registar-se muitos atrasos?

Há atrasos que são imperdoáveis e outros que são perdoáveis. Por exemplo, o atraso que ocorreu com uma diretiva muito importante, a da responsabilidade ambiental, de 2004, cuja transposição deveria ter ocorrido até 2007 e só foi transposta em 2008. Esse atraso é compreensível, porque é uma diretiva de enorme responsabilidade e Portugal nem foi dos últimos a transpô-la. Mas há casos incompreensíveis. Por exemplo, a Diretiva da Água demorou cinco anos a ser transposta num país como o nosso!

A que se deve esse tipo de situações?

É muitas vezes um esquema que tem a ver com uma mentalidade que parte da administração pública, que é uma administração de autoridade e não, como deve ser, uma administração de serviço. Há uma *auctoritas* da Administração com a correspondente burocracia que tem efeitos sobre isto.

O que pensa dos projetos de interesse nacional? Não serão um chapéu demasiado grande para viabilizar projetos que podem ser atendidos ambientais?

É um chapéu que pode ser muito benéfico para quando está muito sol e que pode ser muito prejudicial noutras ocasiões. Há situações em que se justifica os PIN e há outras em que a sua aplicação pode ser perversa.

Em Portugal não se têm invocado demasiado estes PIN?

Há tendência para isso, sim.

No caso dos PIN, o recurso às ações populares poderia ser importante. Poderiam ser mais utilizadas?

Mais e melhor. Têm sido utilizadas pouco e muitas vezes mal. Era necessário haver uma melhoria da parte técnica.

Os estudos de impacto ambiental não deveriam ser feitos por entidades independentes?

O facto de haver um dono de obra que possa contratar uma empresa participada para fazer estudos de impacto ambiental (EIA) parece-me igual a César e à mulher de César. Não quer dizer que essa empresa não seja isenta ou não procure ser isenta, mas não sejamos ingénuos. Ainda não vi nenhuma que nos estudos de impacto ambiental viesse dizer que o impacto era negativo e determinante. Faria todo o sentido que quem fizesse o EIA fosse uma entidade ou várias isentas ou que houvesse mecanismos de controlo - que existem de facto, mas que são *a posteriori*. Ninguém acredita que um mecanismo de controlo que controla a obra cinco meses depois, a consiga regredir. Faria sentido aí melhorar.

O que falta?

Falta a Lei de Avaliação de Impacto Ambiental regulamentar o modo como as empresas realizam os estudos de impacto ambiental. A lei é omissa. A lei é antiga, já sofreu várias alterações, a última das quais é de 2005. Não alterou este aspeto, mas ainda vamos a tempo.

O novo regime de controlo integrado da poluição, prevenção e controlo

integrado da poluição (PCIP) não será difícil de implementar para a administração e pesado para as empresas? Isto decorre do que se disse há pouco - a mudança de mentalidade da Administração. Esta tem de passar a comportar-se como administração serviço. Todos os anos peço aos meus alunos para escreverem numa folha de papel "administração pública" e a seguir, antes de verem o que fizeram, já lhes digo que ganhei a todos. Sabe porquê? Todos escrevem administração pública com letra grande, quando deveria ser escrito com letra minúscula, porque é um serviço. Isto implica uma radical mudança de mentalidades da administração e dos cidadãos. Os cidadãos para exigirem, a administração para conceder.

Falando agora na questão da responsabilidade ambiental. A legislação impõe desde o início deste ano que as empresas constituam obrigatoriamente um seguro, ficando o Estado isento de responsabilidade. As empresas estão preparadas para isto?

Acompanhei muito de perto essa questão. Em primeiro lugar, havia duas possibilidades antes da transposição da diretiva: havia a possibilidade de haver uma garantia financeira obrigatória ou uma garantia financeira facultativa. Optou-se, e a meu ver bem, pela garantia financeira obrigatória. Porquê? Se não fosse obrigatória, ninguém a constituía. Depois, havia a possibilidade de determinar a entrada em vigor imediata da garantia financeira ou diferi-la no tempo. Defendi a segunda hipótese, a de a diferir no tempo cerca de ano e meio, ao contrário, por exemplo,

CURRICULUM

Mestre em Direito e jurista, é docente, encarregado de regência, na Faculdade de Direito (licenciaturas, pós-graduações, seminários e mestrados), no Porto e em Lisboa, da Universidade Católica Portuguesa. É professor convidado da EGE - Escola de Gestão Empresarial/Atlantic Business School. Autor de várias obras publicadas, sobretudo nas áreas do Direito do Ambiente e Energias Renováveis, nos planos nacional e europeu. Na Simmons & Simmons Rebelo de Sousa foi Managing Associate e Head Department do Departamento de Direito do Ambiente, destacando-se a assessoria jurídica aos setores petrolífero e petroquímico, da água, portuário, da construção, dos transportes, dos resíduos, das energias renováveis e do mercado do carbono. Conferencista, tem participado na transposição para o Direito português de diretivas comunitárias em matéria ambiental. É hoje, na SRS - Sociedade Rebelo de Sousa & Advogados Associados - que sucedeu à Simmons & Simmons, com quem mantém parceria -, Head Department do Departamento de Direito do Ambiente e diretor da biblioteca do escritório de Lisboa.



dos espanhóis, que a aplicaram de imediato. A lei é de 2008 e a obrigatoriedade da garantia financeira entrou em vigor em 2010. O que é que sucedeu? A almoçada de tempo entrou 2008 e 2010 não foi aproveitada pelas empresas para estudarem a garantia financeira, mas também não foi aproveitada pelas seguradoras. Chegámos a janeiro de 2010 e não havia nada. Nem as empresas tinham a garantia financeira constituída nem as seguradoras - com exceção de uma - tinham os seus produtos apresentados. E a Agência Portuguesa do Ambiente, e a meu ver muito bem, enviou uma carta a centenas ou milhares de empresas a perguntar onde estava a garantia financeira obrigatória e ninguém tinha. Foi a partir daí que se começaram a mexer.

Qual é o ponto da situação neste momento?

Daí para cá, com muita capacidade de improviso, à boa maneira portuguesa, já muitas empresas têm a garantia financeira constituída. Todas as grandes empresas já a têm.

Mas também têm suporte financeiro para isso...

A garantia é proporcional à dimensão da empresa e aos seus riscos. O Estado saiu de cena e no centro do palco está o operador, que tem de perceber que a constituição da garantia financeira é benéfica para ele.

Como se articula este novo regime com as leis das contraordenações?

Está prevista na Lei da Responsabilidade Ambiental a articulação com a Lei 50/2006. Só a prática pode revelar situações de lacunas ou de sobreposição. Só agora é que a Lei da Responsabilidade Ambiental começou a fazer o seu caminho. A lei é muitíssimo complexa, tem situações muito complicadas para resolver. Temos aqui no escritório muitíssimos pedidos de parecer de interpretação da lei. Temos muitas situações interpretativas decorrentes de situações como estas: é uma empresa que tem sete delegações, é preciso sete seguros ou só um? Ou uma filial de uma empresa situada em França, que precisa de saber se também precisa de fazer o seguro. Estamos a falar de matérias com imediata implicação monetária. Depois temos também todo um conjunto de perguntas que se prendem imediatamente com o conceito



ACEITO A MEDIDA DA ORDEM EM EXIGIR UM EXAME DE ACESSO AO ESTÁGIO

de operador, porque este é definido na lei de forma lata.

Que outras situações no âmbito do Direito do Ambiente é que trabalham?

Avaliação de impacto, avaliação de impacto estratégico, resíduos é um mundo inacabado, regulação de produtos químicos, contraordenações é todos os dias, questões ligadas a solos, gestão da Rede Natura 2000, áreas protegidas, energias renováveis.

A Rede Natura e as áreas protegidas são as situações que mais motivam queixas de infração contra Portugal. Sim, é verdade.

E no campo das energias renováveis?

Ao contrário do que se poderia pensar, há imensos litígios entre questões que se prendem com o Direito das Energias Renováveis e as questões do Direito do Ambiente. Por exemplo, a construção de um parque eólico em zona protegida. Há imediatamente confronto. Outro exemplo, na Serra de Aires e Candeeiros há gralhas-de-bico-vermelho e há plantas orquídeas selvagens, os projetos de parques eólicos estão a ser desviados para o lado por causa das gralhas e das orquídeas. Mas para o lado os estudos de

vento já não dizem o mesmo que diziam no projeto inicial.

Como equilibrar direitos em confronto?

O Direito do Ambiente é um direito de equilíbrios. Um permanente equilíbrio entre o que é ótimo e o que não pode ser, e cada caso é um caso; tem que se ter em conta os respetivos critérios.

Que grandes desafios se colocam hoje ao Direito do Ambiente?

Dar-se bem com o Direito do Urbanismo e com o Direito do Ordenamento do Território, que é uma anedota em Portugal.

O que o leva a dizer isso?

Tenha a experiência que eu tive de fazer um voo a 3 mil metros de altitude desde Viana do Castelo até Setúbal, pela orla, e depois pergunte qual é o ordenamento do território em Portugal! A orla é uma cidade contínua, tirando a Ria de Aveiro e o Pinhal de Leiria.

Voltando à advocacia. Como vê hoje a Ordem dos Advogados?

Não quero falar sobre isso.

Sente-se representado?

Sinto-me representado. Respeito escrupulosamente os meus deveres para com a Ordem, acho que as dissensões que têm vindo a público não são boas e não me queria alongar mais.

Esteve durante alguns anos intensamente ligado a atividades políticas. Como vê o exercício simultâneo da advocacia com o exercício de cargos políticos?

A minha perspetiva é a de que há pelo menos uma incompatibilidade substantiva. Seria tremendamente recomendável que não houvesse a mistura das duas coisas.

Que imagem é que os portugueses têm hoje da Justiça?

Depende. No dia em que estamos a gravar, os portugueses têm uma imagem pior da Seleção de Futebol do que da Justiça, mas é só hoje. É lamentável o estado a que se chegou. Os agentes principais da Justiça deviam dar-se ao recato e não dão. Falam de mais. Passou-se do recato do anterior regime, de advogados e juizes que raramente apareciam em público, para uma situação em que há agentes principais da Justiça a falarem sobre tudo e todos os dias. ■