

David Gaspar Marinho

**O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL**

Porto

2013



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE INFANTE D. HENRIQUE  
MESTRADO EM DIREITO ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-  
ADMINISTRATIVAS E TRIBUTÁRIAS



MESTRADO EM DIREITO ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-  
ADMINISTRATIVAS E TRIBUTÁRIAS

**O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL**

David Gaspar Marinho

Orientador: Professor Doutor Luís Filipe Colaço Antunes

Porto, Universidade Portucalense

Julho, 2013

## AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação representou um importante passo na minha aprendizagem e evolução tanto a nível profissional como pessoal. No entanto, sem a valiosa colaboração de algumas pessoas, este trabalho não teria sido possível e às quais quero agradecer:

Ao meu orientador, Professor Doutor Colaço Antunes pela sua simpatia, disponibilidade, sabedoria e inesgotável paciência.

Aos meus pais, pelo constante apoio e incentivo, ao longo de todos estes anos.

À minha namorada, pelo apoio e paciência que manifestou ao longo de mais esta caminhada.

Ao meu amigo Miguel, pela sua amizade, disponibilidade, e inestimável ajuda.

E finalmente, mas nem por isso menos importante, à minha avó, por tudo aquilo que representou e continua a representar na minha vida.

*"Só sabemos com exatidão quando sabemos pouco; à medida que vamos adquirindo conhecimentos, instala-se a dúvida."*

J. Goethe

## RESUMO

Esta dissertação pretende analisar, na sua essência, os procedimentos de avaliação de impacto ambiental e avaliação ambiental estratégica.

O desenvolvimento e o crescimento económico estão na ordem do dia e as questões ligadas ao ambiente vêm a assumir uma importância cada vez maior tornando-se essencial que o direito do ambiente acompanhe este desenvolvimento e crescimento.

Para que ambiente e desenvolvimento andem de mãos dadas, é necessária a criação/desenvolvimento de instrumentos que avaliem estes impactos e tornem esta relação sustentável assim como observados princípios que compõem o direito ambiental, nomeadamente o princípio da prevenção, o princípio da precaução, princípio da correção na fonte e o princípio do poluidor pagador.

Analisados os dois principais instrumentos de avaliação ambiental, apresenta-se uma análise de direito comparado - a solução francesa com o "*Étude d'impact*".

Conclui-se da importância dos dois instrumentos analisados, enfatizando aquele que influi estrategicamente no problema ambiental global.

**Palavras-chave:** Direito ambiental; desenvolvimento sustentável; avaliação de impacto ambiental; avaliação ambiental estratégica.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyse, in essence, the environmental impact assessment and the strategic environmental assessment procedures.

The development and economic growth are in the order of the day and the issues related to the environment have grown to be increasingly more important and it is essential that environmental law accompanies this development and growth.

For environment and development to go hand in hand, it is necessary to create / develop tools to assess these impacts and make this a sustainable relationship and observe principles that make environmental law, including the prevention principle, the precautionary principle, the principle of correction at source and the polluter pays principle.

Analysed the two main instruments of environmental assessment, it is presented a comparative law analysis - the French solution with the "Étude d'impact".

We conclude with the underscored importance of the two analysed instruments, emphasizing the one that strategically influences in the global environmental problem.

**Key words:** Environmental law; sustainable development; environmental impact assessment; strategic environmental assessment.

# SUMÁRIO

A presente dissertação está estruturada em 4 capítulos.

No primeiro capítulo, da página 12 à 16, começa-se por abordar o direito ambiental como sendo um ramo autónomo do direito, nomeadamente do direito administrativo. Em seguida, nas páginas 16 à 18 pretende-se perceber se o desenvolvimento é compatível com sustentabilidade, analisando-se o desenvolvimento sustentável e a sua relação com a preservação ambiental.

Ainda inserido neste capítulo são elencados, da página 18 à página 28, alguns dos principais princípios que compõem o direito ambiental, nomeadamente o princípio da prevenção, o princípio da precaução, princípio da correção na fonte e por fim o princípio do poluidor pagador.

A noção jurídica de ambiente, na página 28 conclui o primeiro capítulo.

No segundo capítulo, que começa na página 30, está inserido o principal objeto de estudo desta dissertação. Aborda-se os dois grandes instrumentos de avaliação ambiental. Descreve-se também o procedimento de avaliação de impacto ambiental e o procedimento de avaliação ambiental estratégica. Esta descrição encontra-se plasmada até à página 70. São analisadas as suas origens, os seus fins, objectivos e o âmbito de aplicação. Por fim analisa-se as diferentes fases do respectivo procedimento destes dois instrumentos de carácter preventivo ao serviço do ambiente.

No terceiro capítulo procede-se a uma análise de direito comparado. É analisada a solução francesa, nomeadamente o *Étude d'impact* e a sua recente alteração legislativa. A referida análise é feita entre as páginas 71 à 81.

Por fim, termina-se esta dissertação, nas páginas 83 e 84 com a conclusão, preenchendo assim o quarto e último capítulo.

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE - Avaliação Estratégica

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

AIA - Avaliação de Impacte Ambiental

APA - Agência Portuguesa do Ambiente

APAI - Associação Portuguesa de Avaliação de Impactes

CA - Comissão de avaliação

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CE - Comissão Europeia

C.P.A. - Código do procedimento administrativo

C.R.P. - Constituição da República Portuguesa

D.L. - Decreto-Lei

DIA - Declaração de Impacte ambiental

DR - Diário da República

EIA - Estudo de Impacte Ambiental

EI - Étude d'impact

NEPA - National Environmental Policy Act

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

RJAIA - Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental

RNT - Resumo não Técnico

UE - União Europeia

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O DIREITO DO AMBIENTE</b> .....	<b>12</b>
<i>Desenvolvimento é compatível com sustentabilidade?</i> .....	16
<i>Princípios Estruturantes do Ambiente</i> .....	18
Princípio da prevenção .....	19
Princípio da precaução.....	21
Princípio da correção na fonte .....	23
Princípio do Poluidor Pagador.....	25
<i>Noção jurídica de ambiente</i> .....	28
<b>CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO AMBIENTAL</b> .....	<b>30</b>
<b>AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL</b> .....	<b>31</b>
<i>Origem</i> .....	31
<i>Noção e Fins</i> .....	32
<i>Objetivos de uma Avaliação de Impacte Ambiental</i> .....	34
<i>O Procedimento de AIA</i> .....	34
<i>Fases do Procedimento</i> .....	36
Aplicabilidade do regime jurídico de AIA - A Seleção de projetos .....	36
Definição do âmbito do estudo de impacte ambiental .....	38
Preparação e elaboração do Estudo de Impacte Ambiental .....	39
Apreciação técnica do EIA .....	45
Participação pública .....	45
Avaliação.....	47
Decisão - Declaração de Impacte Ambiental .....	47
Pós-avaliação.....	48
<i>Considerações Finais</i> .....	49
<b>AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA</b> .....	<b>49</b>
<i>Definição, Origem e Evolução</i> .....	49
<i>Principais Vantagens e Âmbito de Aplicação</i> .....	55
Vantagens .....	55
Âmbito de Aplicação .....	56
Objetivos .....	60
<i>Procedimento e conteúdo da Avaliação Ambiental Estratégica</i> .....	60
A primeira etapa .....	61
A segunda etapa .....	62
A terceira etapa.....	64
A quarta etapa.....	67
A quinta etapa .....	68
A sexta etapa .....	69
<b>CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL NUMA</b> <b>PRESPETIVA COMPARADA</b> .....	<b>71</b>
<i>A Solução Francesa</i> .....	71
<i>Études D´impact</i> .....	71



Considerações Introdutórias .....	71
Definição de Étude D'impact .....	71
Caracterização .....	72
Lei Grenelle - A Reforma do <i>Étude D'Impact</i> .....	74
Objectivos da Reforma.....	74
Listas Positivas Simplificadas .....	76
Procedimento de Avaliação " <i>Au cas par cas</i> " .....	76
Conteúdo de um Étude D'Impact.....	78
Procedimento de Enquadramento prévio.....	80
Publicidade.....	81
Considerações finais.....	82
<b>CAPÍTULO 4 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>85</b>

# INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi produzida para a obtenção do grau de Mestre em Direito - especialização em Ciências Jurídico-Administrativas e Tributárias, na Universidade Portucalense - Infante D. Henrique, e é subordinada ao tema “O Procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental”.

A avaliação ambiental desempenha um relevante papel na preservação e conservação da natureza. É precisamente pela sua importância que me propus desenvolver os dois procedimentos de avaliação ambiental - o procedimento de avaliação de impacte ambiental e a avaliação ambiental estratégica.

No primeiro capítulo, relativo ao direito do ambiente, pretendeu-se analisar a sua autonomização face ao direito administrativo, e evidenciar os seus importantes princípios que compõem a sua estrutura enquanto ramo autónomo do direito. Procurou-se também, destacar a importância de aliar ao desenvolvimento e crescimento económico, a sustentabilidade ambiental.

No segundo capítulo é abordada a avaliação ambiental, como principal instrumento de prevenção. Começou-se por analisar o procedimento de avaliação de impacte ambiental, realçando o seu papel, importância e relevância como mecanismo de apoio à utilização dos recursos, não só naturais, mas também humanos. É também analisada a sua tramitação, enquanto procedimento administrativo, destacando a definição do âmbito, o estudo de impacte ambiental e, por fim, a declaração de impacte ambiental.

Ainda inserido neste segundo capítulo, é analisado o procedimento de avaliação ambiental estratégica, que está direcionado para a interligação das questões ambientais com políticas planos e programas, permitindo assim uma maior interligação com as questões económicas e sociais.

No terceiro capítulo, procurou-se trazer uma perspectiva de direito comparado - a solução francesa do *étude d'impact*.

Neste capítulo é feita uma análise á recente alteração legislativa em França, e evidenciados os traços gerais deste procedimento de avaliação ambiental.

No último capítulo reservado às conclusões desta dissertação, são expostas as considerações finais sobre os dois instrumentos de avaliação ambiental e onde se conclui da importância maior de um deles.

# CAPÍTULO 1 - O DIREITO DO AMBIENTE

O direito do ambiente assume-se indubitavelmente como um direito fundamental.

Na ordem jurídico constitucional portuguesa, o direito do ambiente vem estatuído no artigo 66.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa<sup>1</sup>, “Direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”.

Refere Luís Filipe Colaço Antunes,<sup>2</sup> que efetivamente o direito ambiental é um direito fundamental, mas é também algo mais. É o fundamento e o novo modo de ser dos direitos fundamentais e, sobretudo, a medida e o limite dos direitos fundamentais de índole económica (artigos 61.º n.º 1 e 62.º n.º 1 da CRP)

O direito do ambiente deve ser entendido como um novo ramo autónomo do direito e consequentemente a sua autonomização do direito administrativo. Luís Filipe Colaço Antunes,<sup>3</sup> refere que para o direito do ambiente se autonomizar verdadeiramente, quer de forma pedagógica quer de forma científica, “carece, entre outras coisas, de duas “elegâncias”: a metódica e a da contraditoriedade.”

Relembra ainda o referido autor que, para esta autonomia se configurar é necessário poucas e boas leis, e não como vai acontecendo no nosso ordenamento jurídico uma produção legislativa manifestamente excessiva.

Torna-se essencial que o direito do ambiente acompanhe o desenvolvimento dos Estados um pouco por todo o mundo. Este desenvolvimento implica, necessariamente, desequilíbrios. Trata-se de um processo civilizacional complexo que implica não apenas riscos como também perigos para o meio ambiente, razão pela qual se torna fulcral a sua proteção.

As leis ambientais já existem há vários séculos, remontando mesmo à época do código de Hamurabi<sup>4</sup>. No entanto, tais leis tinham como principal objetivo e preocupação o desenvolvimento económico e não propriamente

---

<sup>1</sup> C.R.P.

<sup>2</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (2008) - Direito Público do Ambiente, Almedina pp. 87

<sup>3</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (2008) -Direito Público do Ambiente, Almedina pp. 92

<sup>4</sup> Bouzon, Emanuel (1976) Comentários ao Código Hammurabi.

preocupações ambientais. Só no século XX o ambiente atingiu reconhecimento e estatuto de direito fundamental, passando a ser protegido mas sobretudo preservado, levando em linha de conta a finitude dos recursos naturais.

Apesar de não ser de uma forma expressa e direta, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de certa forma tinha uma componente ambiental, ao estabelecer que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem estar de sua família”.

A primeira lei cuja finalidade consistia única e exclusivamente o ambiente foi produzida pelos Estados Unidos da América com a publicação da *National Environmental Policy Act*<sup>5</sup> a 1 de janeiro de 1970.

O NEPA de 1970 é marcante e distinto, sob diversos aspectos, da legislação ambiental precedente. Antes de mais, aponta para a proteção do ambiente na sua totalidade e não apenas para a defesa de alguns dos seus componentes essenciais<sup>6</sup>.

O NEPA<sup>7</sup>, ao contrário do que acontecia anteriormente, é baseado em considerações de um maior alcance, estabelece uma política nacional para a proteção do ambiente acompanhada de procedimentos administrativos que têm como função assegurar a sua concretização.

O tema do ambiente, foi, durante muitos anos, considerado marginal, sem grande relevância. Havia um pouco a ideia que seria apenas um problema para o futuro. Contudo, nas últimas décadas, foi ganhando relevo e passou a estar na agenda e no topo das preocupações de várias Nações um pouco por todo o mundo.

A conjugação de várias áreas e saberes científicos, foi dando origem a um sentimento cada vez mais generalizado e ao mesmo tempo preocupante, que o ambiente está crescentemente a degradar-se e a tornar-se uma grave ameaça para o nosso futuro, enquanto humanidade, da vida na terra.

Este crescente e desconfortável sentimento vem pôr em causa a qualidade da vida humana, discutindo-se não apenas a sua qualidade mas, a

---

<sup>5</sup> NEPA

<sup>6</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 319.

<sup>7</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp. 4.

longo prazo a sua extinção. Trata-se também, e acima de tudo, de um grande sentimento de injustiça, já que o bem estar de uns, corresponde necessariamente o mal estar de outros.

O homem, numa perspectiva simplista, tornou-se o seu principal predador<sup>8</sup>. No entanto, atualmente, são inegáveis as preocupações ambientais - uma crescente consciencialização da população, na racionalização dos recursos naturais que vamos dispondo.

As políticas ambientais para serem eficazes, têm, em primeiro lugar, de serem sustentadas num forte e alargado sentimento de justiça. Sem este sentimento, a confiança na ação política esboroa-se<sup>9</sup>.

A resposta a esta “*questão ecológica*” passa essencialmente numa mudança de comportamentos por parte dos cidadãos, enquanto consumidores, e dos agentes económicos, sendo eles também capazes de interiorizarem uma responsabilidade social, essencialmente na recomendação de condutas, e não tanto na sua imposição. Pretende-se um Estado que não imponha mas que recomende, que estimule a adopção de comportamentos ecologicamente responsáveis.

Na sequência desta mudança de paradigma e de uma nova consciencialização, vão surgindo, quer a nível interno, mas sobretudo ao nível externo, um conjunto relevantíssimo de políticas ambientais.

Por política ambiental podemos entender um:

*“conjunto de medidas e operações, tanto estruturais como conjunturais, conducentes à identificação, diagnóstico e promoção de mecanismos resolutivos dos problemas ambientais, considerados como problemas emergentes, por isso requerendo soluções inovadoras”<sup>10</sup>.*

Cabe portanto ao Estado o papel essencial na definição e no acompanhamento de políticas públicas. O direito ao ambiente encontra fundamento na lei fundamental, uma vez que, como já referido, vêm expressamente reconhecido na Constituição da República Portuguesa.

---

<sup>8</sup> Garcia, Maria da Glória Dias, (2007) - Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo, pp.23

<sup>9</sup> Garcia, Maria da Glória Dias, (2007) - Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo, pp.27

<sup>10</sup> Marques, Viriato Soromenho, (1998) - O futuro frágil - Os desafios da crise global do ambiente, pp.33

Podemos falar num poder estadual de governação, como nos diz Maria da Glória Garcia<sup>11</sup>. Trata-se de um poder que consiste essencialmente no acompanhamento e execução de políticas públicas voltadas para o futuro, futuro esse que se deseja sustentável.

Ainda de acordo com a referida autora, “as políticas públicas ambientais têm traduzido uma abertura ao mundo, no qual o homem se assume como tarefa de si próprio, nos diferentes presentes”.

Esta abertura ao mundo, tem essencialmente a ver com dois princípios chave: o desenvolvimento sustentável e o princípio da precaução.

No entanto, é de grande pertinência, perceber o que leva a esta consciencialização, cada vez mais notória e eficaz.

Como diz Marques, Viriato Soromenho<sup>12</sup>, falar de ambiente e futuro é também falar de um conjunto de interrogações que se nos colocam a todos enquanto sociedade.

As perspectivas, no que ao ambiente diz respeito, não são animadoras. Todos os dias ouvimos falar de aquecimento global, a sua origem e quais as suas consequências no nosso futuro. Na sequência, e como resultado do referido aquecimento global, o homem tem procurado um desenvolvimento mais sustentável, que permita uma maior gestão dos recursos naturais que dispomos.

Desde o início da civilização que o nosso planeta se desenvolveu com desequilíbrios<sup>13</sup>. E é, partindo dessa perspectiva que os ambientalistas quando falam em desenvolvimento, falam em desenvolvimento sustentável.

As problemáticas de cariz ambiental, associadas á qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável estão indubitavelmente relacionadas com o desenvolvimento económico dos Estados um pouco por todo o mundo.

Foi precisamente esta necessidade constante dos Estados se desenvolverem, proporcionando com isso melhores condições de vida às suas populações, aliando essa mesma necessidade a um desenvolvimento sustentável, fez com que os diferentes Estados, inicialmente de uma forma

---

<sup>11</sup> Garcia, Maria da Glória Dias, (2007) - Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo, pp.33

<sup>12</sup> Marques, Viriato Soromenho, (1998) - O futuro frágil - Os desafios da crise global do ambiente, pp.25

<sup>13</sup> Marques, Viriato Soromenho, (1998) - O futuro frágil - Os desafios da crise global do ambiente, pp.73

mais isolada, depois de uma forma mais concertada, adoptassem políticas ambientais com vista à preservação do meio ambiente.

Contudo, e como nos refere Viriato Soromenho Marques, entre o conforto de alguns Países e a pobreza de outros, existe uma fissura que certamente não é a da sustentabilidade. Esta fissura por demais evidente e cada vez mais visível, leva a humanidade a colocar a seguinte questão:

## **Desenvolvimento é compatível com sustentabilidade?**

Nos nossos dias é muito comum usarmos a expressão *aldeia global* para caracterizar o nosso mundo. É verdade, que hoje, mais do que ontem, faz muito sentido a referida expressão. Com o desenvolvimento tecnológico o mundo globalizou-se.

O desenvolvimento sustentável é essencialmente um desenvolvimento capaz de responder às necessidades atuais das nossas sociedades, sem contudo comprometer a capacidade das gerações futuras<sup>14</sup> de elas próprias satisfazerem as suas necessidades, preservando o ambiente e a biodiversidade.

O desenvolvimento para ser sustentável<sup>15</sup> assenta no essencial em quatro pilares fundamentais:

1. Igualdade Social: Justa repartição da riqueza produzida e numa luta contra a exclusão social e promoção da saúde e bem estar das populações;
2. Eficácia económica: Economia eficaz e orientada, quer na sua estrutura, sectores e produtos para os novos desafios do futuro;
3. Desenvolvimento: Proteção do património natural e da biodiversidade;
4. Democratização dos modos de decisão: Implementação de uma cultura de concertação, participação e na busca do consenso.

---

<sup>14</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - *Avaliação do impacte ambiental*, pp.31

<sup>15</sup> Paula Oliveira, Fernanda. *Novas Tendências do Direito do Urbanismo - De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de retaliação urbana e de coesão social*. Lições, 2ª Edição. Almedina, 2012. Lição 9 e 10.



A globalização faz sentir os seus efeitos, de uma forma clara no direito, assumindo assim uma dimensão global e transnacional.

Com a globalização os ordenamentos jurídicos nacionais só podem ser pensados e compreendidos no âmbito de outros sistemas mais complexos e amplos<sup>16</sup>. O direito globalizou-se e um bom exemplo disso é a União Europeia, em que os ordenamentos jurídicos de cada Estado membro se vão adaptando e adoptando o direito comunitário.

Como nos diz Colaço Antunes, numa visão um pouco pessimista, mas realista, que a globalização tende a substituir a linguagem do direito e dos direitos, pela linguagem dos interesses.

Analisando a atualidade, ainda que de forma muito superficial, somos levados a concordar com esta visão. Todos os dias assistimos á sobreposição de interesses instalados, quer de grandes multinacionais, ou mesmo de outros Estados, relegando para segundo plano os interesses e direitos dos cidadãos enquanto membros de uma determinada comunidade.

Os riscos ambientais associados ao desenvolvimento desenfreado dos Estados, são inegáveis e já não podem ser superados pela ação isolada de um Estado. As fronteiras geográficas não se aplicam, de forma alguma, ao ambiente. Não há fronteira que detenha os riscos ambientais.

Como exemplo pode referir-se o relativo recente desastre ambiental no Golfo do México, provocado por uma explosão ocorrida numa plataforma petrolífera pertencente à BP (British Petroleum), ou relembrando o maior desastre nuclear da história, o acidente de Chernobyl na Ucrânia em 1986, mas que ainda hoje se fazem sentir os seus efeitos.

É com o intuito de prevenir no futuro este tipo de catástrofes que os Estados vão, cada vez mais atuar de forma coordenada. Esta cooperação pode ser a vários níveis, quer ao nível da comunicação e informação, quer ao nível da adopção de planos comuns de prevenção de riscos.

Desde o início dos anos 70, os países industrializados começaram a ter grandes e gravosos problemas ambientais. Foi durante esta época que se deram grandes desastres ambientais, que trouxeram o tema do ambiente para

---

<sup>16</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (2008) - Direito Público do Ambiente, Almedina pp.82.

o centro do debate político, obrigando os Estados a tomar medidas rápidas e eficazes no sentido de minorar os seus efeitos.

Os Estados rapidamente se aperceberam que as medidas quanto mais cedo fossem tomadas mais eficazes seriam. Ou seja, era necessário atuar preventivamente, procurando evitar danos ambientais. Rapidamente se chegou à conclusão que as políticas ambientais menos dispendiosas e mais justas e eficazes seriam aquelas que, de uma forma preventiva, evitariam a ocorrência dos danos ambientais.

Face ao momento singular que o mundo vive, os Estados têm cada vez mais dificuldade em enfrentar os riscos ambientais sem o auxílio, material ou financeiro, de outros Estados. É por isso essencial o justo equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental. Torna-se necessário a adopção de um modelo comum de desenvolvimento, que envolva quer os países já desenvolvidos, quer os que estão em vias de desenvolvimento.

Trata-se de um objetivo muito difícil de alcançar, mas essencial que seja conseguido, de modo a garantir um desenvolvimento efetivamente sustentável e responsável<sup>17</sup> entre países pobres e países ricos e entre o litoral<sup>18</sup> e o interior.

Parece evidente, e ficou demonstrado por diversas vezes ao longo da história da Humanidade, que o Homem enquanto ser que vive em sociedade é capaz de responder à altura das adversidades, desde que, evidentemente haja vontade, sobretudo política, na prossecução de políticas eficazes e ambientalmente sustentáveis.

## **Princípios Estruturantes do Ambiente**

O Direito ambiental assenta numa série de princípios estruturantes<sup>19</sup> e imprescindíveis para a sua concretização. Estes princípios estão previstos ao nível do direito Europeu e por consequência no direito interno, no artigo 191.º

---

<sup>17</sup> Pennequin, Gilles e mocilnikar, Antoine Tristan, (2011) - *L'atlas du développement durable et responsable*, Eyrolles, éditions d'organisation, pp.82 e seg.

<sup>18</sup> Calderaro, Norbert e Lacrouts, Jérôme, (2005). *Le Littoral: Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, pp.253-254.

<sup>19</sup> Romi, Raphael (2007) - *Droit et administration de l'environnement.*, pp.115

do Tratado de Lisboa, antigo 174 n.º 2 do Tratado da União. Este último artigo surgiu pela primeira vez em 1986 com um aditamento do Ato Único Europeu ao Tratado de Roma, tendo sofrido significativas alterações até aos nossos dias.

De acordo com o artigo 191.º n.º 2<sup>20</sup>:

*“A política da União no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor pagador”.*

As traves mestras do edifício jurídico do ambiente estão no seu essencial assentes nos seguintes princípios: precaução, prevenção, participação dos cidadãos, desenvolvimento sustentável do poluidor pagador e o princípio da correcção na fonte.

Pela sua importância e porque se encontram intimamente ligados, não devendo por isso serem confundidos, proponho-me analisar primeiramente os princípios da prevenção e da precaução e em seguida os princípios da correcção na fonte e do poluidor pagador.

## **Princípio da prevenção**

Um dos princípios basilares dos procedimentos de Avaliação de Impactes é sem dúvida o princípio da prevenção<sup>21</sup> que está expressamente consagrado na CRP (artigo 66.º, n.º 2, alíneas a), c) e d). Este princípio assume uma primordial importância na protecção do ambiente.

Como nos recorda Maria Alexandra de Sousa Aragão<sup>22</sup>, este princípio remete-nos para o aforismo popular “mais vale prevenir do que remediar”. Pois, em vez de contabilizar os danos e tentar repará-los, é mais vantajoso para o meio ambiente, tentar antecipar e evitar a ocorrência de danos.

Levando em linha de conta a importância do carácter preventivo do direito ambiental, podemos considerar o princípio da prevenção como um dos

---

<sup>20</sup> Tratado de Lisboa, título XX O Ambiente - Artigos 191º e seguintes.

<sup>21</sup> Romi, Raphael (2007) -.*Droit et administration de l'environnement.*, pp.125; Guillot, Philippe Ch.-A. e Darnaville, Henri-Michel (2012) *Droit de l'urbanisme*, pp.14

<sup>22</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente pp. 16

pilares essenciais do ambiente, uma vez que muito mais importante que punir é seguramente prevenir eventuais danos ao ambiente.

Com a expansão de forma brutal de atividades humanas, cada vez mais nefastas para o meio ambiente, torna-se “obrigatória” a prevenção. Como nos diz o Professor Colaço Antunes, torna-se “óbvio que a prevenção é maior quando se antecipa o procedimento de avaliação de impacto ambiental, inserindo-o no processo decisional de programas e planos com incidência no território e no ambiente.”<sup>23</sup>

Segundo ainda o referido autor, a prevenção como categoria jurídica compõe-se por três conceitos distintos:

O primeiro consiste na prevenção negativa, ou seja, a impossibilidade de se desenvolver qualquer ação que possa ser nefasta para a natureza.

O segundo reporta-se à prevenção positiva, que consiste na adoção de medidas de precaução como forma de impedir eventos negativos.

O terceiro e último aspecto tem a ver com a chamada prevenção-previsão, que permite advertir um determinado fenómeno negativo antes mesmo que ele se venha a concretizar.

O princípio da prevenção implica a adoção de medidas prévias à ocorrência de um dano em concreto, cujo fim é, essencialmente, evitar a verificação desses mesmos danos, ou, não sendo possível impedir, pelo menos tentar minorar significativamente os seus efeitos.

Para que se possa alcançar níveis de prevenção e preservação ambientais satisfatórios, torna-se imperativo uma consciência ecológica por parte dos cidadãos. Esta consciencialização assenta sobretudo numa educação ambiental, que só poderá ser alcançada através de um outro princípio fundamental para o direito ambiental, a participação dos cidadãos assegurado pelo direito à informação. Trata-se de um direito com dignidade constitucional, “Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: promover a

---

<sup>23</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O Procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 605.

educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente”. (artigo 66.º, n.º 2, alínea g)).

## **Princípio da precaução**

Apesar da a Constituição da República Portuguesa não consagrar expressamente o princípio da precaução<sup>24</sup>, trata-se de um princípio fundamental do nosso direito do ambiente.

Falar de precaução é sobretudo falar de responsabilidade. É a consciencialização de que todos os nossos atos têm necessariamente consequências sociais e ambientais<sup>25</sup>. Efetivamente, o princípio da precaução está contemplado no artigo 191.º do Tratado de Lisboa, pelo que vigora diretamente no nosso ordenamento jurídico por via do artigo 8.º n.º 3 e 4 da C.R.P.

Pese embora se trate de um princípio intimamente ligado ao ambiente, e apesar de no Tratado este princípio estar expressamente mencionado no domínio do ambiente, o seu campo de aplicação é muito mais amplo. Abrange todas as situações em que os dados científicos são insuficientes, e haja motivos para recear efeitos potencialmente perigosos, quer para o meio ambiente, saúde humana, animal<sup>26</sup> e vegetal.

O princípio da precaução é frequentemente confundido com outros princípios nomeadamente o princípio da prevenção. As primeiras referências a este princípio remontam à década de 70 pelas mãos do filósofo alemão Hans Jonas na sua obra sobre o princípio da responsabilidade<sup>27</sup>.

Também na Alemanha surgiu em 1974 a lei federal de proteção contra emissões, onde se consagra pela primeira vez o princípio da precaução no âmbito da poluição atmosférica.

No entanto, só na década de 90 é que este princípio começa a ganhar um reconhecimento doutrinário mais generalizado no direito internacional, tendo sido acrescentado aos princípios já existentes pelo tratado de Maastricht.

---

<sup>24</sup> Romi, Raphael (2007) - *Droit et administration de l'environnement.*, pp.117; Guillot, Philippe Ch.-A. e Darnanville, Henri-Michel (2012) *Droit de l'urbanisme*, pp.14

<sup>25</sup> Prieur, Michel (2011) - *Droit de l'environnement*, pp.186

<sup>26</sup> Ferry, luc, (1993) - A nova ordem ecológica, A libertação animal ou o direito dos bichos, pp.55

<sup>27</sup> Jonas Hans, (1979) - O princípio da responsabilidade - Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica.

Segundo a declaração da conferência do Rio de Janeiro de 1992, no seu artigo 15º, este princípio significa que, em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para adiar a adoção de medidas efetivas visando prevenir a degradação do ambiente.

A diretiva n.º 61/1996/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição constitui um bom exemplo disso. Uma vez que o objetivo principal desta diretiva é a conjugação do princípio da prevenção com a utilização da melhor tecnologia disponível.

No ano 2000 a Comissão Europeia adota uma extensa comunicação sobre como utilizar o princípio da precaução.

Atualmente, e apesar de ser considerado um travão ao desenvolvimento por alguns, trata-se hoje, de um princípio pacificamente aceite, e começa a ter os seus resultados e o seu reconhecimento como princípio essencial, não só em política ambiental mas também em todas as políticas da União Europeia.

O princípio da precaução, apesar de ter nascido num contexto ambiental, rapidamente se espalhou a outras áreas e diferentes contextos. Podemos mesmo afirmar com Cécille Castaing<sup>28</sup> que o princípio da precaução corresponde hoje “tanto a uma vontade política como a uma necessidade jurídica.”

Maria Alexandra de Sousa Aragão<sup>29</sup>, fala a este propósito de uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”, que refere essencialmente que, na dúvida sobre a perigosidade de uma certa atividade para o meio ambiente, deve decidir-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor.

As dúvidas sobre a perigosidade de uma determinada ação para o meio ambiente, podem manifestar-se sobre várias formas e a vários momentos temporais. Podem surgir quando ainda nem se quer se verificaram qualquer tipo de dano decorrente de uma qualquer atividade - mas haja fundado receio que os mesmos possam vir a ocorrer ou, quando havendo já danos provocados no ambiente, não existem provas científicas sobre a sua causa. Ou seja, ainda

---

<sup>28</sup> Castaing, Cécille, (2003) - La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé suspension”, in: Actualité Juridique Droit Administratif, n°43, 15 Décembre 2003, p.2297.

<sup>29</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 1

não existe o necessário nexo de causalidade entre determinada causa possível e os danos verificados.

Com base neste princípio e perante situações de dúvida, impõe-se por precaução, que todas as atividades susceptíveis de provocar um dano, ou de poder vir a provoca-lo sejam de imediato interditas.

É aqui que o princípio da precaução se distingue do princípio da prevenção, uma vez que exige uma proteção antecipatória do ambiente ainda num momento anterior àquele em que o princípio da prevenção impõe uma atuação preventiva. Como diz David Freestone<sup>30</sup>, “enquanto a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactes danosos no ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta”.

Por força do princípio da precaução, o ónus da prova é do potencial poluidor, ou seja, é o potencial poluidor que tem de provar que um eventual acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou todas as medidas de precaução específicas ao seu alcance.

## **Princípio da correção na fonte**

O princípio da correção na fonte surgiu pela primeira vez no direito comunitário com a primeira grande revisão do tratado de Roma, o denominado Ato único Europeu, em 1986.

Inicialmente este princípio era designado de reparação na fonte, tendo sido alterado para o nome tal e qual o conhecemos hoje. Esta mudança de nome serviu, principalmente, para não induzir em erro quanto ao momento da atuação preconizada.

A lógica deste princípio é a intervenção a priori e não a posteriori. Como refere Aragão, Maria Alexandra de Sousa Aragão<sup>31</sup>, reparar na fonte os danos ambientais lembrava demasiado os mecanismos ressarcitórios do direito civil.

---

<sup>30</sup> Freestone, David, (1992) - The 1992 Maastricht Treaty - Implications for European Environmental Law”, European Environmental Law Review, Vol. N.º 1, June 1992.

<sup>31</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 17.

O termo corrigir na fonte os danos causados ao ambiente está mais associado ao já referenciado princípio da prevenção, e que visa a prevenção de danos atuando desde a sua origem, aumento assim de forma muito considerável a sua eficácia de atuação.

O principal enfoque deste princípio é determinar quem deve, e onde e quando se devem desenvolver ações de proteção do ambiente. Trata-se também de um princípio extremamente importante na procura das causas de poluição, e uma vez encontradas as causas, desencadear as ações necessárias para que sempre que possível eliminar os seus eventuais efeitos, e, não sendo possível a sua eliminação pelo menos atenuando os seus efeitos, no sentido de os evitar no futuro.

Cabe, como é lógico, e como o próprio nome correção na fonte sugere, à entidade que vai estar na origem no danos ambiental, ou seja, o próprio poluidor. Pretende-se então que o poluidor modifique a sua conduta, minorando os seus efeitos, reduzindo-os ao mínimo possível ou consoante os casos ao seu mínimo exigível. Visa-se sobretudo alterar comportamentos, diminuindo os comportamentos de risco para com o ambiente, melhorando com isso o desempenho ambiental.

Maria Alexandra de Sousa Aragão<sup>32</sup> dá como exemplo de correção na fonte a interdição de funcionamento de um estabelecimento industrial obsoleto e muito poluente enquanto não se procedesse á sua modernização, com o recurso a tecnologias mais avançadas, logo menos poluentes, ou o recurso a matérias primas menos agressivas para o meio ambiente. Para os casos que não fosse possível a correção na fonte, obrigaria o industrial a aplicar outras medidas de atenuação dos efeitos, como por exemplo a colocação de novos filtros nas chaminés.

Uma outra questão que está associada a este princípio tem que ver com o local onde a fonte deve ser corrigida. Este princípio implica ainda a proibição de transporte de produtos nocivos para o meio ambiente de um determinado local onde são produzidos, e que deveriam logo aí serem eliminados, ou pelo menos tratados ou preceder a sua reciclagem.

---

<sup>32</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 17



De referir que com a introdução do DL n.º 73/2011 de 17 de junho, que transpõe para o ordenamento jurídico português a diretiva n.º 2008/98/CE, introduziu-se em matéria de transportes de resíduos a guia de acompanhamento de resíduos electrónica e-GAR. A principal vantagem da introdução deste guia é tornar mais fiável o sistema de acompanhamento de transporte de resíduos, desmaterializando e simplificando assim o procedimento de registo e controlo da informação relativa a esta atividade.

No essencial este princípio obriga à tomada de medidas preventivas e necessárias para desde o seu início a poluição e os danos, em vez de simples medidas de “*tratamento de fim de linha*”<sup>33</sup>.

O princípio da correção na fonte está intimamente relacionado com o princípio do poluidor pagador, pode-se mesmo dizer que é uma consequência deste mesmo princípio. Este princípio estabelece ainda uma importante ponte com o já referido princípio da prevenção. No entanto, o sentido primordial e mais útil deste princípio é o sentido espacial.

## **Princípio do Poluidor Pagador**

O princípio do poluidor pagador<sup>34</sup> surgiu pela primeira vez pela OCDE, na recomendação C (72) 128 de 26 de maio de 1972. Um pouco mais tarde, em 1973 surgiu no direito comunitário através do primeiro programa comunitário de ação em matéria de ambiente. Em 1975 através da recomendação do conselho n.º 75/436 de 3 de março relativa á imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente.

O princípio do poluidor pagador está previsto no já referenciado artigo 191.º n.º 2 do tratado de Lisboa. Para além do direito internacional e direito comunitário, também a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 66.º, n.º 2, alínea h) refere este princípio.

Este princípio está intimamente relacionado, não podendo contudo ser confundido, com o sistema de responsabilidade ambiental estabelecido em

---

<sup>33</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 17

<sup>34</sup> Prieur, Michel (2011) - *Droit de l'environnement*, pp.175; Romi, Raphael (2007). *Droit et administration de l'environnement*, pp139.

primeiro plano pela diretiva 2004/35, de 21 de abril de 2004 e pelo DL n.º 147/2008, de 28 de julho.

Associado á formulação deste princípio está portanto o princípio jurídico segundo o qual quem causa um dano é responsável e deve como consequência suportar as medidas adequadas à reparação do dano causado.

Trata-se efetivamente de um princípio nuclear no direito do ambiente e decorre da consideração de que os sujeitos económicos, que são beneficiários de uma determinada atividade poluente, devem igualmente ser responsáveis, pela via fiscal, no que respeita à compensação dos prejuízos que resultam para toda a comunidade do exercício dessa atividade.

Durante muitos anos a problemática da responsabilidade ambiental foi considerada somente na perspectiva do dano causado às pessoas e às coisas. No entanto, a progressiva consolidação do Estado de direito ambiental determinou a autonomização de um novo conceito de danos à natureza.

No entanto, relembra Maria Alexandra de Sousa Aragão<sup>35</sup>, entre outros autores<sup>36</sup>, que o princípio do poluidor pagador não se reduz a um simples princípio de responsabilidade civil, não podendo como já referi anteriormente serem confundidos, antes sim, complementados.

Refere ainda a supra citada professora, que a identificação do princípio do poluidor pagador como princípio de responsabilidade não corresponde ao sentido com que este princípio surgiu no âmbito internacional, aquando da sua formulação por parte da OCDE, nem tão pouco corresponde ao espírito com que foi acolhido no ordenamento jurídico da União Europeia.

O princípio do poluidor pagador<sup>37</sup>, é o princípio que, quando comparado com os restantes princípios, com maior rapidez, eficácia e equidade social, consegue realizar os objetivos da política de proteção ambiental. Os principais fins que este princípio visa realizar são os já referidos princípios da precaução, da prevenção e a equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas.

O potencial poluidor face a este princípio terá dois caminhos a seguir: Deixa de poluir ou, poluindo, terá de suportar determinado custo económico em

---

<sup>35</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOJA, Direito comunitário do ambiente, pp. 19

<sup>36</sup> Canotilho, Gomes; Franco, Sousa; Barde, Jean-Philippe;(entre outros)

<sup>37</sup> Rémond-Gouilloud, Martine (1989). Du droit de détruire, PUF, Les voies du droit, pp. 161-168.

favor do Estado. O que leva inevitavelmente os poluidores a fazerem cálculos económicos, no sentido de perceberem qual será a opção mais vantajosa. Ou, acatam os dispositivos dissuasores da poluição, tomando medidas para evitar a poluição, ou, como acontece variadíssimas vezes, manter determinada atividade ou produção a um determinado nível que seja economicamente rentável suportar os custos associados.

Se o valor a cargo dos potenciais poluidores for bem calculado e seja efetivamente proporcional á poluição que emitem, atingir-se-á uma situação socialmente equilibrada e justa. Ou seja, consegue-se uma redução da poluição para níveis considerados aceitáveis e em simultâneo, com os encargos suportados pelos poluidores, consegue-se a criação de um fundo público destinado ao combate à poluição quer residual, quer accidental. Permite também um auxílio às vítimas da poluição e ao financiamento de despesas públicas da administração, quer no planeamento quer na execução de novas políticas ambientais.

Em Portugal, o legislador vem alterando de forma muito significativa os montantes a pagar pelos agentes poluidores, conseguindo assim de forma gradual a adopção dos comportamentos ambientalmente desejáveis.

Alerta ainda a já supra citada professora<sup>38</sup>, que o montante dos pagamentos a impor aos poluidores devem ser proporcionais aos custos de precaução e prevenção e não proporcional aos danos causados, uma vez que o princípio do poluidor pagador não é um princípio que imponha ao poluidor determinados pagamentos para ressarcir as vítimas dos danos ecológicos. Trata-se assim de um princípio cujo o campo de atuação incide essencialmente na precaução e na prevenção, ou seja, atua antes e independentemente dos danos terem ocorrido e independentemente da existência de vítimas.

É portanto de extrema importância que os pagamentos decorrentes do princípio do poluidor pagador sejam proporcionais aos custos estimados para os agentes económicos. “Só assim os poluidores são motivados a escolher entre poluir e pagar ao Estado, ou pagar para não poluir investindo em

---

<sup>38</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 20

processos produtivos ou matérias primas menos poluentes, ou em investigação de novas técnicas e produtos alternativos.”<sup>39</sup>

A adoção destes comportamentos vai permitir resultados mais vantajosos em termos sociais. Ou seja, permite uma diminuição drástica dos níveis de poluição, e por consequência o número de poluidores pagadores, ou por outra via a poluição se reduz para níveis mais aceitáveis e os poderes públicos responsáveis pelo sector, na linha da frente surge evidentemente o Ministério do Ambiente, passam a dispor de um maior número de verbas para afetar às questões ambientais, nomeadamente ao combate à poluição. Estas verbas são muito importantes, uma vez que não há necessidade de onerar os contribuintes com ainda mais impostos, já de si sobrecarregados, e que se assim fosse seriam duplamente penalizados, uma vez que por um lado sofreriam com os efeitos da poluição e por outro lado veriam os seus impostos ainda mais agravados.

Resulta assim, de forma pacífica, que não deveram ser os contribuintes a custear os encargos na proteção do ambiente, mas sim os próprios poluidores, através da criação de fundos precisamente para esse efeito. Esta opção aparece na generalidade da doutrina como uma política de “equilíbrio do orçamento ambiental”, ou política de “reciclagem de fundos”<sup>40</sup>, que consistem na angariação de fundos entre os diferentes poluidores, destinados ao financiamento de políticas ambientais. Esta opção política vem assegurar e proporcionar uma maior equidade na redistribuição dos custos sociais da poluição e, mais importante ainda, uma proteção mais eficaz quer na vertente económica quer ao nível ambiental.

## **Noção jurídica de ambiente**

Sem fazermos uma análise muito exaustiva do nosso ordenamento jurídico, facilmente nos apercebemos da indeterminação da noção jurídica de ambiente tal como refere Colaço Antunes<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 21

<sup>40</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 21

<sup>41</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (2008) - Direito Público do Ambiente, Almedina pp.82.

O referido autor diz-nos também que falar de ambiente não pode significar refletir sobre tudo. Na noção de qualidade de vida faz certamente parte o direito do ambiente, no entanto não se podem confundir, uma vez que ambas se complementam.

Ainda de acordo com o mesmo autor, devemos entender por ambiente o conjunto de bens naturais e culturais relevantes para a qualidade de vida ecológica e existencial da pessoa humana.

O direito do ambiente constitui um conjunto de normas e institutos jurídicos que se destinam a regular e a proteger, de forma planificadora, conformadora, preventiva e promocional o ambiente natural e humano dos efeitos nocivos resultantes do processo civilizacional<sup>42</sup>.

A conjugação entre desenvolvimento económico e preservação ambiental não tem sido de fácil articulação. Tornou-se mesmo num dos principais desafios com que a humanidade se depara no presente, mas sobretudo para o futuro. A necessidade de preservação do meio ambiente de uma forma global é, e seguramente continuará a ser uma árdua tarefa.

A consciencialização ambiental vai aumentando á medida que as pessoas passaram a perceber que a sobrevivência do homem só é possível com um meio ambiente equilibrado e preservado. Sem esta ideia, as gerações futuras estão fatalmente condenadas.

Perante esta consciencialização emerge portanto um verdadeiro direito fundamental - o direito dos seres humanos a viverem num ambiente equilibrado e sadio, transfronteiriço e respeitado por todos.

---

<sup>42</sup> Gomes Canotilho, (1990) - *"Procedimento Administrativo e defesa do ambiente"*, op. Cit., n.º 3799, p290) pp. 83

## **CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO AMBIENTAL**

A avaliação ambiental consiste, no essencial, em analisar e avaliar os efeitos diretos e indiretos, temporários e permanentes, de um determinado projeto ou ação estratégica.

Uma avaliação ambiental destina-se essencialmente a:

- a) Analisar os efeitos no meio ambiente de um determinado projeto;
- b) Medir a sua aceitação ambiental;
- c) Clarificar os decisores.

E visa fundamentalmente:

- a) Melhorar as decisões, tendo em conta as várias variantes ambientais;
- b) Fornecer uma base sólida para a gestão das eventuais consequências no ambiente;
- c) Permitir ao cidadão a possibilidade de se exprimir sobre eventuais alterações na sua qualidade de vida;
- d) Favorecer a integração de objetivos fundamentais tais como a proteção da natureza e o desenvolvimento sustentável.

A avaliação ambiental faz-se essencialmente, com recurso a dois importantes instrumentos preventivos. São eles a Avaliação de Impactes Ambientais e a Avaliação Ambiental Estratégica<sup>43</sup>. São precisamente estes dois procedimentos que me proponho analisar, começando pela avaliação de impacte ambiental.

---

<sup>43</sup>Agência Portuguesa do Ambiente. Retirado em Abril, 20, 2013 de <http://www.apambiente.pt>

# AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL

## Origem

A Avaliação de Impacte Ambiental<sup>44</sup> foi inicialmente introduzida nos Estados Unidos da América pela já referida publicação da National Environmental Policy Act (NEPA) a 1 de janeiro de 1970.

A Avaliação de Impacte Ambiental foi introduzida na União Europeia em 1985, com a entrada em vigor da Diretiva Comunitária 85/337/CEE de 27 de junho, alterada pela Diretiva 97/11/CE do Conselho de 3 de março e pela Diretiva 2003/35/CE<sup>45</sup>.

Portugal, que transpôs a Diretiva com alguns anos de atraso, só em 1990 passou a dispor de regulamentação, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 186/90 de 6 de junho e o Decreto Regulamentar nº 38/90 de 27 de novembro. Posteriormente este enquadramento foi complementado e alterado pela Portaria nº 590/97, de 5 de agosto, pelo Decreto-Lei nº 278/97 de 8 de outubro e pelo Decreto Regulamentar nº 42/97 de 10 de outubro. O Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de maio, e com a redação do Decreto-Lei nº 197/2005, de 8 de novembro, que transpôs parcialmente a Diretiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/5, que procurou responder às novas exigências comunitárias entretanto aprovadas, revogou toda a legislação anterior.

O estabelecimento de um regime harmonizado de AIA comum a todos os Estados Membros tem como principal e grande vantagem evitar as distorções de concorrência que necessariamente ocorreriam no território comunitário, sabendo que os custos do procedimento de AIA recaem essencialmente sobre o dono da obra e que a presença ou ausência desse custo seria evidentemente mais um factor a considerar pelos promotores de projetos, na decisão de instalação das suas atividades económicas num ou noutro Estado membro mais vantajoso, quer a nível financeiro, como a nível burocrático.

---

<sup>44</sup> AIA

<sup>45</sup> União Europeia. Retirado em Abril, 21, 2013 de [http://europa.eu/eu-law/legislation/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/legislation/index_pt.htm)

De referir também a este propósito, que o facto da União Europeia ter recorrido a uma Diretiva e não a um regulamento deve-se essencialmente ao facto da União querer harmonizar os pontos considerados essenciais do regime, equilibrando interesses contrapostos e deixando margem de liberdade aos Estados membros relativamente a questões que dependam de apreciação em face do caso concreto, nomeadamente no que diz respeito às informações exigidas pelo dono da obra, à escolha das autoridades a serem consultadas, aos prazos e modalidades de informação do público.

Demonstrativo desta discricionariedade é o recurso ao princípio da proporcionalidade<sup>46</sup>. Este princípio encontra-se, só para dar alguns exemplos, nos artigos 1.º n.º 1; artigo 2.º n.º 1; artigo 4.º n.º2; artigo 5.º n.º1 alínea a) e artigo 7.º da referida Diretiva.

## **Noção e Fins**

A avaliação de impacte ambiental é um procedimento administrativo<sup>47</sup> de carácter preventivo de política ambiental<sup>48</sup>, cujo o objectivo principal é o de assegurar que eventuais consequências sobre o ambiente de um projeto de investimento são analisadas e tomadas em devida consideração no seu processo de aprovação.

O processo de Avaliação de Impacte Ambiental consiste na avaliação sistemática dos efeitos previsíveis do projeto no ambiente, nomeadamente na população, fauna, flora, solo, água, atmosfera, paisagem, factores climáticos e bens materiais, incluindo o património arquitectónico e arqueológico bem como a interação entre os vários factores mencionados.

No entanto, a proteção destes factores não é um fim em si, mas apenas um meio para atingir as verdadeiras finalidades da AIA, que são essencialmente a proteção da saúde humana, fomentar a melhoria da

---

<sup>46</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 596.

<sup>47</sup> Código do Procedimento Administrativo, Parte I, Princípios gerais, artigo 1º.

<sup>48</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 189.



qualidade de vida, manter a diversidade das espécies e conservar a capacidade de reprodução natural dos ecossistemas.

A AIA<sup>49</sup> é um mecanismo que apoia a utilização eficaz de recursos naturais e humanos e que tem dado provas de ser precioso para os proponentes da ação e para as autoridades responsáveis.

A AIA é importante na redução de custos e do tempo necessário à decisão, uma vez que diminui a subjetividade e a duplicação de esforços. Por outro lado, ajuda a identificar e a quantificar as consequências diretas e indiretas da ação que requerem dispendioso equipamento de controlo de poluição, o pagamento de indemnizações ou, eventualmente outros custos posteriormente.

A AIA pode melhorar a eficiência da tomada de decisão de várias maneiras, mas para ser eficaz a AIA deve ser iniciada em fases preliminares de concepção e planeamento da ação. A AIA deve constituir uma parte integrante da concepção dos projetos, e não um instrumento a utilizar após a conclusão desta fase. Deve, de preferência, fazer parte de um processo de decisão incremental, o qual inclui uma série de pontos decisoriais no processo de planeamento do projeto. Isto significa que pode haver um fluxo de informação contínuo entre os resultados da AIA, e a concepção e localização do projeto. Este procedimento pode ser útil para testar projetos alternativos em fases preliminares e para auxiliar a seleção da alternativa que maximiza os efeitos positivos e minimiza os negativos. Assim, a AIA pode ser utilizada para investigar e prevenir impactes adversos, bem como para aumentar os potenciais aspectos benéficos.

A AIA desempenha um papel primordial no modo como avalia novos empreendimentos, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em via de desenvolvimento. A AIA não fornece soluções mas, se encarada como um instrumento de apoio a um desenvolvimento racional, oferece um grande potencial para aqueles que planeiam, autorizam e concebem projetos.

A AIA pode tentar alcançar um equilíbrio entre o desejo legítimo de crescimento económico e a defesa do ambiente.

---

<sup>49</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp.9.

## **Objetivos de uma Avaliação de Impacte Ambiental**

A AIA é um instrumento de carácter preventivo, na medida em que permite obter um conhecimento antecipado sobre as consequências ambientais dos projetos e também garantir a adopção de decisões ambientalmente sustentáveis, através da seleção das alternativas mais adequadas em cada caso. Permite também assegurar a adopção de medidas tendentes a minorar, evitar ou compensar os impactes negativos, ou a potenciar os impactes positivos dos projetos.

Analisando a diretiva comunitária 85/337 bem como as alterações introduzidas pelas diretivas 97/11 e 2003/35 constatamos que a principal finalidade do referido procedimento é o de proteger a saúde humana, a melhoria do ambiente e qualidade de vida, a manutenção da variedade das espécies animais e vegetais, a reprodução dos ecossistemas e, por fim, a tutela dos ecossistemas artificiais de qualidade.

Por outro lado, a AIA é um procedimento de carácter participativo ao garantir a participação do público no processo de tomada de decisão.

## **O Procedimento de AIA**

A Avaliação de Impacte Ambiental é, ao contrário do que se possa pensar, um procedimento administrativo, e não um documento.

É através deste procedimento que decorre o poder de avaliação ambiental. Trata-se de um procedimento vocacionado para a tutela preventiva do ambiente, cuja particularidade é, a de condicionar a eficácia do procedimento principal.

Como evidencia o Professor Luís Filipe Colaço Antunes<sup>50</sup>, a particularidade deste procedimento é a de condicionar a eficácia do procedimento principal. Ou seja, a eficácia do ato autorizativo está precisamente em respeitar os resultados e os efeitos constitutivos do ato de

---

<sup>50</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 588.

ciência, do juízo técnico que conclui o procedimento de avaliação de impacto ambiental.

O ordenamento jurídico português adoptou um modelo de procedimento especial. Estamos por isso perante um modelo de procedimento especial e incerto, mas autónomo do procedimento autorizativo principal.

Após uma análise lógico-reconstrutiva do regime jurídico de avaliação de impacto ambiental notamos que se trata de um procedimento que se insere no processo técnico decisional relativo à autorização de um procedimento, sem contudo se identificar com ele.<sup>51</sup>

Refere também o supra citado autor que o referido procedimento:

*“qualifica-se, procedimentalmente, como um subprocedimento que se enxerta no procedimento autorizativo, aportando elementos cognoscitivos, técnico científicos, pertinentes às diversas interações entre o projeto e os vários elementos ambientais que devem confluir na avaliação de impacto ambiental”<sup>52</sup>.*

O modelo português ao contrario de outros (caso do modelo francês), não se acrescenta simplesmente um determinado documento, mas institui-se um subprocedimento administrativo, dirigido por uma autoridade distinta da que autoriza o projeto, sendo inteiramente autónomo. De realçar o facto de apesar da sua autonomia não se trata de um procedimento independente, afectando directamente o procedimento autorizativo principal.

Esta singularidade, provoca alguns problemas de articulação entre o procedimento de avaliação de impacto ambiental e o procedimento autorizativo. As partes mais visíveis deste procedimento, segundo Maria Alexandra de Sousa Aragão<sup>53</sup>, acabam por ser o estudo de impacto ambiental e o relatório final de avaliação de impacto ambiental.

O desenrolar deste procedimento resulta da colaboração de diversas entidades portadoras de interesses distintos e muitas vezes conflitantes. As partes que representam os interesses em discussão são essencialmente três. O dono da obra, o público e as autoridades, quer sejam elas nacionais ou estrangeiras.

---

<sup>51</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 589.

<sup>52</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 589.

<sup>53</sup> Aragão, Maria Alexandra de Sousa, (2002) - Cadernos CEDOUA, Direito comunitário do ambiente, pp. 41

Em Portugal o procedimento administrativo de AIA é da responsabilidade do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território através das seguintes Autoridades de AIA:

- As cinco Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional (CCDRs) do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, que são as “Autoridades de Avaliação de Impacte Ambiental”;

- A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), que exerce as funções de Autoridade Nacional de Avaliação de Impacte Ambiental, no âmbito das quais desenvolve as metodologias de avaliação de impacte ambiental, coordena as atividades das CCDRs e realiza a avaliação de impacte ambiental dos grandes projetos. A APA é também a Autoridade Nacional de Avaliação Ambiental de Planos e Programas (avaliação ambiental estratégica).

## **Fases do Procedimento**

### **Aplicabilidade do regime jurídico de AIA - A Seleção de projetos**

O primeiro passo a dar<sup>54</sup>, quer seja pelo proponente, quer seja pela entidade licenciadora ou competente pela autorização, é a verificação da obrigatoriedade de um procedimento de AIA.

Os projetos que estão sujeitos a tal obrigatoriedade constam nos Anexos I e II do DL 69/2000 de 3 de maio, com as alterações introduzidas pelos DL 74/2001, de 26 de Fevereiro, e 69/2003, de 10 de abril, pela Lei n.º 12/2004, de 30 de março, pelo DL197/2005 de 8 de novembro, e pela declaração de rectificação n.º 2/2006, de 6 de janeiro.

A existência de duas listas resultou da dificuldade em obter consensos no seio do Conselho quanto aos tipos de projetos a sujeitar a AIA.

Assim, reuniram-se na lista I do anexo I os projetos cuja necessidade de sujeição a AIA era consensual, e ficando na lista II do anexo II os projetos relativamente aos quais existe, ainda que em abstracto, uma forte

---

<sup>54</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp.44

probabilidade de impactes ambientais, mas que em concreto ainda carecem de definição de limiares e de condições de sujeição a uma AIA.

Um processo de seleção dos projetos pode ser apoiado em 5 tipos de métodos fundamentais:

1. Limiares dos projetos: Este método baseia-se na definição de limiares do projeto/ação tendo em conta as características específicas do projeto e do local de implementação. Assim se exceder esse limite é necessário proceder à AIA dessa ação.  
O custo do projeto ou capital de investimento é também usado como critério limiar, uma vez que indica a importância económica do projeto e indiretamente a sua dimensão.
2. Métodos das áreas sensíveis: Este método foca fundamentalmente as características de sensibilidade ambiental da zona de implementação e envolvente ao projeto. Esta sensibilidade refere-se quer a componentes individuais dos sistemas ambientais existentes quer à globalidade daqueles sistemas.  
Este método é muito importante porque considera simultaneamente o projeto e a área envolvente.
3. Listas positivas e negativas: As listas são um meio de seleção das ações muito simples. Baseiam-se na identificação de ações em relação aos seus efeitos significativos no ambiente. Assim as listas positivas identificam ações com impactes significativos no ambiente e as listas negativas identificam aquelas ações que não são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.
4. Matrizes: O método das matrizes pressupõe a identificação dos factores relevantes que caracterizam a ação e de um conjunto de critérios que permite a identificação dos impactes adversos, nomeadamente a grandeza do impacte; predominância; duração e frequência; riscos; informação e hipóteses de mitigação.
5. Avaliação ambiental inicial: Este método utiliza diretrizes e listagens na identificação dos impactes significativos e das

possíveis medidas de mitigação. O objetivo deste método é o de focalizar os impactos significativos e determinar a necessidade de se proceder a um estudo completo de impacto ambiental.

## **Definição do âmbito do estudo de impacto ambiental**

Trata-se de uma fase preliminar<sup>55</sup>, onde se identificam as questões que deverão ser tratadas e analisadas no Estudo de impacto ambiental<sup>56</sup>, em função dos impactos que se antecipem virem a ser mais importantes. Esta fase<sup>57</sup> é de natureza facultativa, sendo no entanto muito importante para aumentar a eficácia do processo de AIA.

Estão sujeitos a AIA<sup>58</sup>, os projetos, públicos ou privados, incluídos nos anexos I e II do RJAIA (artigo 1.º/3), já mencionados, que correspondem aos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE.

Um projeto não incluído nos anexos pode ser sujeito a processo de AIA, mediante decisão administrativa nesse sentido, em dois casos distintos:

1º) No caso previsto no artigo 1.º/4 do RAIA, segundo o qual os projetos enunciados no anexo II mas não abrangidos pelos limites nele fixados podem ser considerados, pela entidade licenciadora ou competente para a autorização, como susceptíveis de provocar impacto significativo no ambiente em função da sua localização, dimensão ou natureza, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo V do RAIA (que corresponde ao anexo III da Diretiva);

2º) Na situação contemplada no artigo 1.º/5 do RAIA, que prevê que os projetos não abrangidos pelos anexos que, em função da sua localização, dimensão ou natureza, e tendo em conta os critérios do citado anexo V, sejam objecto de uma decisão conjunta do Ministro do Ambiente e do Ministro competente na área do projeto no sentido de os sujeitar ao procedimento de AIA.

---

<sup>55</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacto ambiental, pp. 19; pp.57.

<sup>56</sup> EIA

<sup>57</sup> Guillot, Philippe Ch.-A. e Darnanville, Henri-Michel (2012) *Droit de l'urbanisme*, pp.63

<sup>58</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacto ambiental, pp.16-19;

A definição do âmbito consiste num processo de identificação de entre uma vasta gama de potenciais problemas, as questões chave a considerar numa AIA. Consiste também na tentativa de focar a avaliação num número razoável de questões relevantes. A importância da definição do âmbito deriva do facto de a AIA ser conduzida, regra geral, sob sérias limitações de tempo e de recursos. Assim, todas atividades que permitam estabelecer prioridades poderão contribuir para a melhoria da eficácia da AIA, fornecendo instrumentos de trabalho mais aperfeiçoados para quem toma decisões.

Os processos de seleção das ações e definição do âmbito surgem da necessidade de fazer incidir a Avaliação de Impacte Ambiental sobre as atividades humanas e as questões ambientais que poderão respectivamente causar, ou ser afectados, significativamente, pela implementação daquelas atividades.

Dois objetivos fundamentais estão subjacentes ao desenvolvimento dos procedimentos de seleção das ações e definição do âmbito:

1. Identificação clara das ações que requerem AIA e das variáveis ambientais significativamente afectadas
2. Rapidez e simplicidade dos processos por forma a evitar atrasos desnecessários.

## **Preparação e elaboração do Estudo de Impacte Ambiental**

O Estudo de Impacto Ambiental<sup>59</sup> desempenha um papel relevantíssimo no procedimento de Avaliação de Impactes Ambientais, uma vez que é o documento que lhe dá início, e a sua elaboração cabe ao dono da obra.

A apresentação do EIA<sup>60</sup> coincide então com o início do procedimento de avaliação de impacte ambiental.

O titular do projeto (dono da obra) é único responsável<sup>61</sup> pela elaboração do referido estudo, salvaguardado o previsto no artigo 7.º do C.P.A.

---

<sup>59</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp. 124.

<sup>60</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 664.

<sup>61</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 666

Pode também o proponente, de acordo com o preceituado no artigo 11.º do R.J.A.I.A., e de forma preliminar, apresentar à autoridade de AIA uma proposta de definição do âmbito do EIA.

No entanto geralmente, e tendo em conta as possibilidades supra referenciadas, o procedimento inicia-se com a apresentação pelo proponente de um EIA à entidade licenciadora ou competente para a autorização.

Trata-se de um documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de AIA, que contém uma descrição sumária do projeto, a identificação e avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projeto poderá ter no ambiente, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projeto, as medidas de gestão ambiental destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações.

Uma das peças fundamentais do EIA<sup>62</sup> é o Resumo Não Técnico, que consiste num documento síntese do EIA, redigido em linguagem não técnica, assumindo uma importância fundamental no processo de participação pública.

É possível estruturar um EIA<sup>63</sup> em sete aspectos:

1º) Resumo Não-Técnico<sup>64</sup>: constitui uma das peças obrigatórias do EIA. Apresentando-se em documento separado, o seu papel é o de sumarizar e traduzir em linguagem não técnica o conteúdo do EIA, tornando este documento acessível ao público em geral.

Deste modo, o RNT é uma peça essencial à participação do público, sendo em muitos casos, a única fonte de informação de alguns elementos do público interessado.

Face à extensão e à complexidade técnica que normalmente caracterizam os EIA, é fundamental que o RNT seja preparado com rigor e simplicidade, linguagem acessível, correspondente ao nível de entendimento do cidadão comum, e dimensão reduzida.

---

<sup>62</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 666

<sup>63</sup> Conteúdo do estudo de impacto: Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, pp. 676

<sup>64</sup> [http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Instrumentos/AIA/CriteriosBoaPraticaRNT2008.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/AIA/CriteriosBoaPraticaRNT2008.pdf); Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp. 179-185.



O RNT deve ser suficientemente completo para que possa cumprir a função para a qual foi concebido, sintetizando o conteúdo do EIA, sem ser exaustivo, não tendo de abordar, necessariamente, todos os pontos focados no EIA.

Na sua elaboração devem ser tidos em consideração os critérios de boas práticas para a elaboração e avaliação de resumos não técnicos.

## 2º) Introdução e descrição do projeto.

Relativamente à introdução e objectivos:

- a) Identificação do projeto, da fase em que se encontra e do proponente;
- b) Identificação da entidade licenciadora ou competente para a autorização;
- c) Identificação dos responsáveis pela elaboração do EIA e indicação do período da sua elaboração;
- d) Metodologia e descrição geral da estrutura do EIA;
- e) Descrição dos objectivos e da necessidade do projeto;

Na descrição do projeto<sup>65</sup>:

- a) Descrição breve do projeto e das várias alternativas consideradas, incluindo, sempre que aplicável, a dos principais processos tecnológicos envolvidos e, quando relevante, dos mecanismos prévios de geração e eliminação de alternativas, referindo, quando aplicável, a deliberação sobre a proposta de definição do âmbito;
- b) Projetos complementares ou subsidiários (por exemplo, acessos viários, linhas de energia, condutas de água, colectores de águas residuais e pedreiras para obtenção de materiais);
- c) Programação temporal estimada das fases de construção, exploração e desactivação e sua relação, quando aplicável, com o regime de licenciamento ou de concessão;
- d) Para cada alternativa estudada, devem ser descritos e quantificados:

---

<sup>65</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 681-682.

- Materiais e energia utilizados e produzidos;
- Efluentes, resíduos e emissões previsíveis para os diferentes meios físicos (água, solo e atmosfera);
- Fontes de produção e níveis de ruído, vibração, luz, calor, radiação, etc.
- Fontes de produção e níveis de ruído, vibração, luz, calor, radiação, etc.

Referente à localização do projeto:

- a) Concelhos e freguesias; Cartografia a escala adequada, com os limites administrativos; Localização às escalas regional e nacional;
- b) Indicação das áreas sensíveis (na definição do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio) situadas nos concelhos (ou freguesias) de localização do projeto ou das suas alternativas e, se relevante, respectiva cartografia;
- c) Planos de ordenamento do território (regionais, municipais, intermunicipais, sectoriais e especiais) em vigor na área do projeto e classes de espaço envolvidas;
- d) Condicionantes, servidões e restrições de utilidade pública;
- e) Equipamentos e infraestruturas relevantes potencialmente afectados pelo projeto.

3º) Situação de referencia.

Consiste na caracterização do estado atual do ambiente susceptível de ser consideravelmente afectado pelo projeto, com base na utilização dos fatores ambientais, nas vertentes natural e social.

A vertente natural diz respeito à diversidade biológica, nas suas componentes fauna e flora; solo; água; atmosfera; paisagem; clima e recursos minerais.

A vertente social têm essencialmente a ver com a população; património cultural; condicionantes; sistemas ou redes estruturantes e espaços e usos definidos em instrumentos de planeamento.

Esta caracterização, realizada sempre que necessário às escalas micro e macro, deve permitir a análise dos impactos do projeto e das suas alternativas. Os dados e as análises apresentados devem ser proporcionais à importância dos potenciais impactos; os dados menos importantes devem ser resumidos, consolidados ou simplesmente referenciados;

Deve ser explicitado o grau de incerteza global associada à caracterização do ambiente afectado, tendo em conta a tipologia de cada um dos factores utilizados.

#### 4º) Avaliação de impactos.

Um EIA deve também conter a identificação e descrição e/ou quantificação dos impactos ambientais significativos a diferentes níveis geográficos (positivos e negativos, directos e indirectos, secundários e cumulativos, a curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários) de cada alternativa estudada, resultantes da presença do projeto, da utilização da energia e dos recursos naturais, da emissão de poluentes e da forma prevista de eliminação de resíduos e de efluentes e referência às metodologias utilizadas.

A análise de impactos cumulativos deve considerar os impactos no ambiente que resultam do projeto em associação com a presença de outros projetos, existentes ou previstos, bem como dos projetos complementares ou subsidiários. Esta análise deve ainda indicar a incerteza associada à sua identificação e previsão, bem como indicar os métodos de previsão utilizados para avaliar os impactos previsíveis e as referências à respectiva fundamentação científica, bem como indicados os critérios utilizados na apreciação da sua significância. É importante que haja uma descrição das medidas e das técnicas previstas para evitar, reduzir ou compensar os impactos negativos e para potenciar os eventuais impactos positivos.

A identificação dos riscos ambientais associados ao projeto, incluindo os resultantes de acidentes, e descrição das medidas previstas pelo proponente para a sua prevenção.

A análise de impactos deve evidenciar os impactos que não podem ser evitados, minimizados ou compensados.

Para o conjunto das alternativas consideradas, deve ser efectuada uma análise comparativa dos impactes a elas associados.

Como resultado da análise de todas as alternativas, deve ser sempre indicada a alternativa ambientalmente mais favorável, em termos de localização, tecnologia, energia utilizada, matérias-primas, dimensão e desenho, devendo ser justificados os critérios que presidiram à definição de alternativa ambientalmente mais favorável.

Num relatório de EIA a identificação e Avaliação dos Impactos Ambientais pode ser apresentada essencialmente segundo quatro abordagens diferentes:

- Sobreposição de bases de dados
- Listagens
- Matrizes
- Fluxogramas

5º) Medidas mitigadoras.

6º) Seleção de alternativas.

Nos Estudos de Impactes Ambientais podem considerar-se diversos tipos de alternativas:

- a) Alternativas de localização;
- b) Alternativas funcionais;
- c) Alternativas de concepção do projeto para um dado sítio;
- d) Alternativas na construção, operação e abandono de um projeto;
- e) Alternativas de dimensão do projeto;
- f) Alternativas temporais no que se refere à construção, operação e abandono;
- g) Alternativa da não ação (alternativa zero).

7º) Principais dificuldades.

Pode-se concluir que um EIA deve reunir as principais conclusões, evidenciando questões controversas e decisões a tomar em sede de AIA, incluindo as que se referem à escolha entre as alternativas apresentadas.

## **Apreciação técnica do EIA**

O objectivo da apreciação técnica é determinar se o EIA cumpre os termos de referência e os requisitos legais e se contém a informação necessária para a tomada de decisão. A apreciação técnica é da responsabilidade da Autoridade de AIA.

A apreciação técnica do EIA, também pode ser designada por revisão técnica. Tem como objectivo garantir que o EIA enquanto documento técnico não apresenta omissões graves, é rigoroso do ponto de vista científico e reflete o conteúdo da deliberação sobre a definição de âmbito, se esta existir.

## **Participação pública**

A participação pública vêm regulada no artigo 14.º e seguintes do R.J.A.I.A..

A Participação pública<sup>66</sup> não tem sido entendida como uma fase autónoma do processo, mas antes como sendo transversal às suas várias fases. Consiste na informação<sup>67</sup> e consulta dos interessados (Consulta Pública), incluindo a audição das instituições da Administração Pública, cujas competências o justifiquem.

Trata-se de um direito que advém do próprio Código de Procedimento Administrativo, através do seu artigo 65.º, salvaguardadas, naturalmente, as exceções previstas nos artigos 268.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa 65.º n.º 1 do C.P.A.

De acordo com Antunes, Luís Filipe Colaço a transparência e a publicidade do procedimento deve ser assegurada, logo nas primeiras fases do procedimento, de modo a consentir uma participação atempada e consciente dos interessados (artigos 268.º n.º 1 da C.R.P. e artigos 61.º; 63.º e 86.º e seguintes do C.P.A.).

Refere ainda o referido autor que a transparência da atividade da administração é uma condição *sine qua non* do direito de participação.

---

<sup>66</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 693.

<sup>67</sup> Malingrey, Philippe (2006) - *Introduction au droit de l'environnement*, pp. 40.

O princípio da publicidade<sup>68</sup> “não é, portanto, reservado ao ato administrativo final, para que tende o procedimento, fazendo também referência ao procedimento, às fases em que se articula e *in primis* à da iniciativa procedimental.”

A pressão para que o público tenha um papel cada vez mais importante na formulação das políticas e no planeamento, tanto em termos económicos como espaciais, fundamenta-se em considerações filosóficas e pragmáticas. As primeiras estão principalmente relacionadas com a crença generalizada de que em muitas sociedades um indivíduo tem o direito de se envolver, ser informado, consultado e de exprimir os seus pontos de vista sobre matérias que o afetam pessoalmente. As considerações de natureza pragmática dizem sobretudo respeito à incapacidade das decisões ou planos identificarem corretamente as preferências do público.

O termo participação pública não é susceptível de definição universal e, ao longo dos anos, têm sido feitos muitos esforços para definir este conceito, bem como o seu âmbito.

Em Portugal, entendesse por participação pública a informação e consulta dos interessados, incluindo-se neste conceito a audição das instituições da Administração Pública, cujas competências o justifiquem.

A consulta pública é o procedimento compreendido no âmbito da participação pública que visa a recolha de opiniões, sugestões e outros contributos dos interessados sobre cada projeto sujeito a AIA.

Em Portugal incumbe à Agência Portuguesa do Ambiente desenvolver as seguintes ações no âmbito da participação pública: promover e assegurar o apoio técnico à participação pública; responder às solicitações que sejam apresentadas por escrito no âmbito da participação pública; elaborar o relatório da consulta pública e por fim a publicitação dos documentos relativos à AIA.

É importante referir, mais uma vez, que a participação pública, embora seja uma componente fundamental do processo de AIA, não constitui nenhuma fase distinta, uma vez que intersecta transversalmente várias fases do mesmo.

---

<sup>68</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço, (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 128.

O processo de participação pública<sup>69</sup> deve tentar garantir que os que mais diretamente estão interessados e são afectados por questões específicas de política de desenvolvimento tenham uma oportunidade para serem ouvidos.

No entanto, apesar dos reconhecidos progressos, como indica um relatório da OCDE de 2011<sup>70</sup>, no qual reconhece que “o progresso ambiental tem vindo a melhorar”, no entanto refere também que muito mais poderia ser feito, no sentido de envolver mais o público na tomada de decisões em matérias referentes ao ambiente. Matérias que, quer de forma direta ou indireta afecta todos.

De referir por fim que a taxa de participação do público em matéria de avaliação de impactes é praticamente nula, ou inexistente - bem revelador do esforço que terá de ser feito nesse sentido.

## **Avaliação**

A avaliação de impacte ambiental é da responsabilidade da autoridade AIA, que nomeia uma comissão de Avaliação(CA).

Numa fase inicial, a CA desenvolve uma apreciação técnica do EIA, que tem como objectivo garantir que o EIA, enquanto documento técnico, não apresente omissões graves, é rigoroso do ponto de vista científico e reflete o conteúdo da deliberação sobre a definição de âmbito, se esta existir. (APA)

## **Decisão - Declaração de Impacte Ambiental**

Contém a decisão formal do procedimento de AIA e as condições em que a mesma é proferida. A DIA é proferida pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e tem carácter vinculativo.

A Declaração de Impacte Ambiental constitui, em Portugal, o documento mais importante do processo de AIA para efeito de autorização, ou licenciamento, de um projeto de desenvolvimento. A preparação da proposta de DIA é requerida nos termos do no 2 do art.º 16.º do Decreto-Lei no 69/2000,

---

<sup>69</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp.165-170.

<sup>70</sup> Organização para a cooperação e desenvolvimento económico. Retirado em Março, 15, 2013 de <http://www.oecd.org/env/country-reviews/47466384.pdf>

de 3 de maio, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 197/2005, de 8 de novembro. A proposta de DIA, da competência da Autoridade de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), decorre da elaboração do parecer final do procedimento de AIA, nos termos do nº1 do art.º 16.º do mesmo diploma. O parecer final é elaborado pela comissão de avaliação nomeada pela Autoridade de AIA com base na apreciação técnica do Estudo de Impacte Ambiental e da viabilidade ambiental do projeto. A apreciação técnica resulta da análise de conformidade, dos conteúdos dos pareceres técnicos recebidos, do relatório de consulta pública e de outros elementos de relevante interesse constantes do processo, nos termos do art.º 13.º do citado diploma.

## **Pós-avaliação**

Visa assegurar que os termos e condições de aprovação de um projeto são efetivamente cumpridos, através da verificação de conformidade, de monitorização e da realização de auditorias.

Resumidamente podemos dizer que o procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental desenvolve-se em seis grandes etapas:

1. Aplicabilidade do regime jurídico de AIA;
2. Definição do âmbito do Estudo de Impacte Ambiental (EIA), que constitui uma fase facultativa, onde se identificam as questões que deverão ser tratadas e analisadas no EIA(artigo 11.º do RJAIA);
3. Preparação do EIA pelo proponente (12.º do RJAIA);
4. Avaliação de impacte ambiental, que é da responsabilidade da Autoridade AIA, que nomeia uma Comissão de Avaliação, a quem cabe elaborar um parecer de suporte à decisão (artigos 13.º e 16.º do RJAIA);
5. Decisão ambiental sobre a viabilidade do projeto consta da Declaração de Impacte Ambiental (DIA). A DIA é da competência do Ministro do Ambiente (que a tem delegado no Secretário de Estado do Ambiente), tem carácter vinculativo e pode ser favorável, favorável condicionada ou desfavorável (artigo 17.º do RJAIA);



6. Pós-avaliação, fase posterior à emissão de uma DIA favorável ou condicionalmente favorável que visa assegurar que os termos e condições de aprovação de um projeto são efetivamente cumpridos (artigo 27.º do RJAIA).

## **Considerações Finais**

A AIA em Portugal já tem um caminho longo, e tornou-se num importante instrumento de prevenção de eventuais impactes no meio ambiente.

De acordo com um recente inquérito aos membros da APAI<sup>71</sup>, a perspectiva é optimista no que respeita a resultados e potencialidades, uma vez que, cerca de 90% dos inquiridos acreditam que sem a AIA os projetos em Portugal seriam piores e cerca de 60% acredita que contribui para informar o processo de decisão.

Em Portugal ainda há muito trabalho pela frente no que se refere à avaliação de impactos, melhorando as práticas em uso e ultrapassando dificuldades estruturais e conjunturais. É preciso dar sentido à afirmação, proposta para a declaração final da conferência Rio+20 pela IAIA, no sentido de “serem reconhecidos como processos efetivos de apoio à decisão de alto nível que podem apoiar a implementação de um compromisso político com o desenvolvimento sustentável e as iniciativas da economia verde”.

## **AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

### **Definição, Origem e Evolução**

A Avaliação Ambiental Estratégica<sup>72</sup> ou avaliação ambiental de planos e programas<sup>73</sup>, é um procedimento que se destina, principalmente, em integrar as considerações ambientais em políticas, planos e programas, e avaliar as suas interligações com as considerações económicas e sociais.

---

<sup>71</sup> Associação Portuguesa de avaliação de impactes. Retirado em Março, 20, 2013 de <http://www.apai.org.pt>

<sup>72</sup> AAE

<sup>73</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp. 133.

Trata-se de um instrumento de avaliação<sup>74</sup> de impactes de natureza estratégica, cujo objetivo consiste, no essencial, em facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação num quadro de desenvolvimento sustentável.

É precisamente neste ponto em que a AAE<sup>75</sup> e AIA se distinguem, uma vez que a perspectiva em termos de prolongamento no tempo são totalmente distintas. As primeiras consistem num planeamento a longo prazo, ao contrário das segundas, cuja sua execução é de curto médio prazo.

A grande linha diferenciadora está precisamente aqui, o tempo. A AAE é um procedimento virado para o futuro, que se quer sustentável, ao contrário da AIA que visa sobretudo o presente, um determinado projeto em particular, o que o torna mais preciso e pormenorizado, uma vez que se destina, única e exclusivamente, a um determinado projeto.

A AAE foi introduzida em Portugal através do Decreto-Lei n.º 232/2007, que teve o cuidado de proceder à necessária articulação com o regime jurídico da AIA dos projetos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente. Com esta articulação, procurou-se conferir uma coerência e racionalidade ao sistema de avaliação da dimensão ambiental dos projetos, procurando evitar assim a desarmonia das duas avaliações.

O legislador ao aprovar o referido DL reconhece que, efetivamente, se trata de avaliações diferentes, logo com funções diferentes. A AAE têm evidentemente uma função estratégica, numa análise das grandes opções de planeamento, ao contrário da AIA que, como já referi, desempenha uma função de avaliação do impacto dos projetos tal como são executados em concreto.

Com esta articulação entre estes dois procedimentos de avaliação, fica consagrado o dever de ponderar o resultado da avaliação ambiental de um plano ou programa na decisão final de um procedimento de AIA relativo a um projeto que concretize opções tomadas em sede do referido plano ou programa.

---

<sup>74</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço. (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 611-614.

<sup>75</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacte ambiental, pp.133-144.

Nesta articulação, a avaliação ambiental de planos e programas não pode ser vinculativa, no que diz respeito á ponderação a fazer em sede de AIA. No entanto, a administração deve justificar uma eventual divergência entre essa avaliação ambiental e a decisão do procedimento de AIA.

Retomando, o instituto da Avaliação Ambiental dos Planos e Programas, também conhecido por Avaliação Ambiental Estratégica, é um procedimento que desempenha um papel muito relevante no reforço da proteção do ambiente. Assume também particular destaque no movimento aproximativo entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente.

Foi longo e tumultuoso o caminho percorrido até ao surgimento da Diretiva que veio dar origem a este procedimento. A avaliação ambiental de planos e programas foi consagrada na ordem jurídica comunitária essencialmente para colmatar precisamente as insuficiências da AIA de projetos. A fundamentação jurídica deste instrumento, decorre essencialmente dos objetivos de política ambiental previstos no tratado europeu. Relembra-nos o Professor Colaço Antunes<sup>76</sup> que

“a comissão não esqueceu igualmente o imperativo de realizar o mercado interno, fazendo notar que as disparidades legislativas entre os Estados membros em matéria de avaliação de impacte ambiental sobre projetos individuais poderia distorcer as regras de concorrência”.

Após longos anos de negociações, foi no ano de 2001 aprovada a Diretiva 2001/42, que veio criar a denominada e já referida avaliação estratégica (AE) de impactes ambientais.

A AE obriga à consideração das incidências ambientais de planos e programas durante a sua preparação ou antes da sua aprovação, tendo como grande objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável.

Trata-se efetivamente de um instrumento ao serviço do meio ambiente, e de grande importância no que à sua preservação diz respeito. Isso mesmo evidencia um relatório da OCDE<sup>77</sup>, que refere que com a introdução da AAE veio colocar-se as considerações ambientais a montante, na hierarquia de tomada de decisão.

---

<sup>76</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço. (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 613.

<sup>77</sup> OCDE (2012), “Compreender a avaliação ambiental estratégica”, in Aplicação da avaliação ambiental estratégica: Guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento, OCDE Publishing. - pp. 30

Trata-se portanto de um instrumento que atua ao nível das políticas, planos e programas, ao contrário do procedimento de avaliação de impacto ambiental que se situa apenas ao nível dos projetos, ou seja numa fase muito posterior.

Passo marcante e decisivo foi sem dúvida a Convenção realizada em 2003 na Ucrânia, na cidade de Kiev. A 21 de maio de 2003 foi então assinado nesta cidade o protocolo sobre Avaliação Ambiental Estratégica. O protocolo de Kiev foi adoptado dois anos depois da aprovação da diretiva 2001/42/CE.

O referido protocolo foi desenvolvido, e teve como sua principal inspiração, a convenção de Espoo<sup>78</sup>, na Finlândia. A convenção de Espoo, assim como a convenção de Aarhus<sup>79</sup>, prendem-se essencialmente com o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça ambiental.

Pese embora o protocolo de Kiev estar intimamente ligado à convenção de Espoo, este protocolo trata de uma forma quase exclusiva de procedimentos de AAE num contexto nacional, ao contrário da convenção trata de procedimentos de AIA num contexto transfronteiriço.

Uma das recomendações da convenção de Espoo, foi precisamente o conjugar de esforços no sentido de aplicar os princípios da avaliação dos impactos ambientais às políticas, planos e programas.

O preâmbulo do protocolo de Kiev explicita o papel da Avaliação Ambiental Estratégica nos seguintes termos:

*“a avaliação ambiental estratégica deverá desempenhar um papel importante na elaboração e adoção de planos, programas e, se for caso disso, de políticas e legislação e que uma aplicação mais ampla dos princípios da avaliação do impacto ambiental aos planos, programas, políticas e legislação reforçará ainda mais a análise sistemática dos seus efeitos ambientais significativos”.*

Os principais objetivos do Protocolo estão desde logo elencados no artigo 1º, com principal ênfase às alíneas c) e d).

A alínea c) prevê a criação de procedimentos claros, transparentes e eficazes de avaliação ambiental estratégica.

A alínea d) prevê a participação do público no processo de AAE.

<sup>78</sup> Unites Nations Economic Commission or Europe, retirado em maio, 15, 2013 de [www.unece.org/env/eia/eia.html](http://www.unece.org/env/eia/eia.html)

<sup>79</sup> União Europeia, retirado em maio, 15, 2013 de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/l28056\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_pt.htm)

O protocolo de Kiev é, essencialmente, dirigido à AAE de planos e programas. Contudo, o artigo 13º relativo a “Políticas e Legislação” estabelece a sua aplicação às políticas e à legislação da seguinte forma:

*“Cada Parte envidará esforços para garantir que as preocupações de ambiente, e de saúde, sejam tidas em conta e inseridas, na medida do possível, na preparação das suas propostas políticas e legislativas suscetíveis de exercer efeitos significativos no ambiente, e na saúde.*

*Ao aplicar o n.º 1, cada Parte tomará em consideração os princípios e elementos adequados do presente protocolo.*

*Cada Parte decidirá, se for caso disso, as modalidades práticas da análise e integração das preocupações de ambiente, e de saúde, nos termos do disposto no n.º 1, tendo em conta a necessidade de transparência na tomada de decisões.*

*Cada Parte comunicará à reunião das Partes na convenção, que funciona como reunião das partes no presente protocolo, as suas modalidades de aplicação do presente artigo.”*

O referido artigo, apesar da forma como foi redigido, representou um significativo avanço relativamente à diretiva AAE, que por sua vez não menciona qualquer tipo de políticas ou legislação.

O protocolo de Kiev, foi o primeiro grande instrumento vinculativo de direito internacional, uma vez que alertou, pela primeira vez, para a necessidade de avaliação do impacto das políticas e da legislação. Também, pela primeira vez foi concedido às autoridades de saúde um papel similar ao das autoridades ambientais.

Este protocolo apresenta portanto como principal objectivo a integração de considerações ambientais e de saúde na elaboração e adopção de planos e programas, e, mediante os casos, de políticas e legislação, reforçando a cooperação internacional a nível da avaliação dos efeitos transfronteiriços desses mesmos planos ou programas.

O protocolo de Kiev tornou-se efetivamente no instrumento legal mais relevante no que á avaliação de impactos de propostas estratégicas diz respeito.

De referir que Portugal aprovou o Protocolo no Conselho de ministros de 7 de março de 2012, tendo o mesmo sido publicado em diário da República a 25 de junho de 2012.

Anos antes, foi introduzido o procedimento de AAE no ordenamento jurídico português pelo já referenciado Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho.

Este Decreto-Lei procedeu à transposição de duas diretivas comunitárias: a já referida diretiva 2001/42/CE e a diretiva 2003/35/CE.

Como se assinala no exórdio do referido Decreto-Lei, desde cedo a experiência revelou que a AIA de projetos:

*“tem lugar num momento em que as possibilidades de tomar diferentes opções e de apostar em diferentes alternativas de desenvolvimento são muito restritas. De facto, não é raro verificar que a decisão acerca das características de um determinado projeto se encontra já previamente condicionada por planos ou programas nos quais o projeto se enquadra, esvaziando de utilidade e alcance a própria avaliação de impacte ambiental a realizar”.*

Como nos assinala Fernando Alves Correia<sup>80</sup> a avaliação ambiental de planos e programas tem uma função diferente da AIA de projetos, uma vez que desempenha uma função estratégica de análise das grandes opções, ao passo que AIA tem uma função de avaliação do impacte dos projetos, tal como são executados em concreto.

Ainda no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/2007 refere-se que AAE pode:

*“ser entendida como um processo integrado no procedimento de tomada de decisão, que se destina a incorporar uma série de valores ambientais nessa mesma decisão. Mais precisamente, a avaliação ambiental de planos e programas constitui um processo contínuo e sistemático, que tem lugar a partir de um momento inicial do processo decisório público, de avaliação da qualidade ambiental de visões alternativas e perspectivas de desenvolvimento incorporadas num planeamento ou numa programação que vão servir de enquadramento a futuros projetos, assegurando a integração global das considerações biofísicas, económicas, sociais e políticas relevantes que possam estar em causa. A realização de uma avaliação ambiental ao nível do planeamento e da programação garante que os efeitos ambientais são tomados em consideração durante a elaboração de um plano ou programa e antes da sua aprovação, contribuindo, assim, para a adopção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que evitem ou reduzam efeitos negativos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano ou programa. Por outras palavras, os eventuais efeitos ambientais negativos de uma determinada opção de desenvolvimento passam a ser sopesados numa fase que precede a avaliação de impacte ambiental de projeto já em vigor no nosso ordenamento”.*

Como facilmente se percebe, o procedimento de AAE dá outro destaque e reforça o princípio da prevenção, uma vez que a análise e ponderação dos efeitos no ambiente têm lugar não apenas quando se decide a concretização de um projeto, mas também quando se elabora o plano ou programa em que esse projeto é previsto.

---

<sup>80</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.21.

O Decreto-Lei n.º 232/2007 foi recentemente alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011 de 4 de maio. É de realçar que a AAE foi introduzida no nosso ordenamento jurídico 6 anos depois da diretiva de 2001, que deveria ter sido transposta até 21 de julho de 2004 e quase 3 anos depois de terminar o prazo para a sua transposição.

De referir também que a AAE surgiu 20 anos depois da lei de bases do ambiente, a Lei n.º 11/87, de 7 de abril. No que diz respeito ao direito do ambiente, estes atrasos são bem elucidativos da importância que se tem dado ao ambiente, e da má aplicação do direito comunitário.

Até à entrada em vigor da AAE, vigorava em Portugal apenas o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental.

Como referido no capítulo referente à AIA, o objetivo deste procedimento fica restringido aos projetos públicos e privados (de curto e médio prazo), acompanhando a sua execução.

A AIA tem sido um instrumento com provas dadas nos últimos anos, e possui bons níveis de sucesso na avaliação do risco e oportunidades de propostas de projetos, bem como na melhoria da qualidade dos resultados.

No entanto, era unânime a necessidade de um processo de avaliação semelhante, mas ao nível estratégico da tomada de decisão.

Entendia-se que relegar a avaliação ambiental para a fase do projeto limitava severamente a oportunidade de identificar opções estratégicas que poderiam conduzir a resultados mais sustentáveis e simultaneamente reduzir os riscos para os recursos ambientais, os quais constituem os alicerces do crescimento e do desenvolvimento. Era portanto urgente um instrumento eficaz no que toca a projetos estratégicos de longo prazo.

## **Principais Vantagens e Âmbito de Aplicação**

### **Vantagens**

Torna-se claro que em certa medida estamos perante um procedimento de avaliação ambiental virtuoso. Uma vez que, atuando dentro de um contexto

de cooperação para o desenvolvimento sustentável oferece uma série de vantagens, quer ao nível do próprio processo, quer ao nível dos resultados, que de outra forma não seriam alcançáveis.

Facilmente se podem elencar as principais vantagens do procedimento de avaliação ambiental estratégico<sup>81</sup>:

- Importante instrumento na preservação dos recursos ambientais, promovendo por isso um desenvolvimento sustentável;
- Contribui para a melhoria das decisões políticas, tornando-as mais responsáveis em termos ambientais;
- Aprofunda a integração entre o meio ambiente e o desenvolvimento;
- Fornece dados importantes na tomada de decisões ambientalmente responsáveis;
- Permite uma melhor identificação de novas oportunidades;
- Evita erros de forma precoce, e que podem ser desastrosos ambiental e financeiramente;
- Há uma maior participação do público em geral, o que melhora de forma substancial o resultado das políticas;
- Facilita a cooperação transfronteiriça;

A AAE vem assim, incorporar a lógica de responsabilização, participação e transparência. Determina que processos contínuos com os planos sectoriais de incidência territorial, que apresentam ciclos de decisão próprios e legalmente contextualizados, possam ser eficazmente elaborados, implementados e monitorizados.

## **Âmbito de Aplicação**

Podemos antes de qualquer análise mais pormenorizada, enquadrar as ações abrangidas<sup>82</sup> pela avaliação de impacto ambiental estratégica em duas grandes categorias:

- Políticas, planos e programas sectoriais;

---

<sup>81</sup> Agência Portuguesa do Ambiente. Partidário, Maria do Rosário. Retirado em Novembro, 20, 2012 de <http://www.apai.org.pt/m1/1201095788guiaaae.pdf> p.p.9 e seguintes.

<sup>82</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O Procedimento de Avaliação do impacto ambiental, Almedina. pp.615.



- Ações relativas ao ordenamento do território e urbanismo.

Estão sujeitos a avaliação ambiental, os planos e programas para os sectores da agricultura, floresta, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos e que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos mencionados nos anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000.

Estes sectores estão elencados no artigo 3.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 232/2007) que basicamente reproduz o artigo 3.º n.º 2, alínea a), da Diretiva n.º 2001/42/CE.

Para além disso, estão também sujeitos à mesma avaliação os planos e programas que, atendendo aos seus eventuais efeitos num sítio da lista nacional de sítios, num sítio de interesse comunitário, numa zona especial de conservação ou numa zona de proteção especial, devam ser sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais.

Estão também sujeitos à avaliação ambiental, os planos e programas que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente (artigo 3.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 232/2007 e artigo 3.º, n.º 2, alínea b) da Diretiva n.º 2001/42/CE).

Como constata Alves Correia<sup>83</sup>, a referida Diretiva e o diploma legal que a transpõe para o nosso direito interno disciplinam o regime material da avaliação dos efeitos significativos no ambiente não apenas dos instrumentos de planeamento territorial, (denominados planos ou programas de “ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos), mas de todos os planos e programas susceptíveis de produzir efeitos significativos no ambiente.

O Decreto-Lei n.º 232/2007 utilizou, tal como a Diretiva n.º 2001/42/CE, o sistema de lista para definir o campo de aplicação da avaliação ambiental de planos e programas.

---

<sup>83</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.22, nota29.

Este sistema é, no entender de Yves Jégouzo<sup>84</sup>, a melhor solução, uma vez que é aquele que permite definir o referido âmbito de aplicação com a segurança jurídica necessária para o efeito.

Depois de referidos os planos e programas importa referir as entidades responsáveis pela averiguação da sujeição de um determinado plano ou programa a avaliação ambiental.

O Decreto-Lei n.º 232/2007, no artigo 3.º, n.º 2 refere que a responsabilidade recai na entidade competente para elaborar o plano ou programa.

O n.º 3 do referido artigo prevê que a sujeição do plano ou programa a avaliação ambiental pode ser objecto de consulta promovida pela entidade referida no número anterior às entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa, designadamente a Agência Portuguesa do Ambiente, o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P., o Instituto da Água, I. P., as Administrações de Região Hidrográfica, I. P., as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, as autoridades de saúde ou os municípios da área abrangida pelo plano ou programa, as quais dispõem de 20 dias para apresentarem as suas observações.

O n.º 4 refere que não são considerados os pareceres emitidos após o decurso do referido prazo.

Por fim, o n.º 5 do artigo 5.º do mesmo diploma, estatui que as referidas entidades devem também pronunciar-se sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental<sup>85</sup>.

Uma outra questão importante, diz respeito à qualificação dos planos e programas, referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, como estando sujeitos a avaliação ambiental, sem contudo estarem abrangidos pelas alíneas a) e b) do mesmo artigo.

---

<sup>84</sup> Jégouzo, Yves, (2006) ob.cit., p.p.317

<sup>85</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.32

Tratam-se de planos ou programas que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

A qualificação de tais planos está prevista no n.º 6 do artigo 3.º, e é realizada por despacho conjunto do membro do Governo responsável pela área do ambiente e do membro do Governo competente em razão da matéria, de acordo com os critérios constantes do anexo ao presente Decreto-Lei, que após consulta das entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa.

A decisão de qualificação ou não qualificação a que se refere o n.º 6 incluindo a respectiva fundamentação, deve ser disponibilizada ao público pela entidade responsável pela elaboração do plano ou programa através da sua colocação na respectiva página da Internet (artigo 3.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 232/2007 com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 58/2011).

Antes de encerrar o capítulo referente ao âmbito da avaliação ambiental de planos e programas, é pertinente analisar, ainda que de forma sucinta, as isenções e exclusões deste procedimento.

No que concerne as isenções, estatui o artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 232/2007, que os planos e programas referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3 em que se determine a utilização de pequenas áreas a nível local e pequenas alterações aos planos e programas aí referidos só devem ser objecto de avaliação ambiental no caso de se determinar que os referidos planos e programas são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nos termos previstos no n.º 6 do referido artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 232/2007.

Relativamente às exclusões o artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 232/2007 preceitua que ficam excluídos do âmbito da avaliação ambiental de um plano ou programa integrado num sistema de planos ou programas os eventuais efeitos ambientais que sejam susceptíveis de ser mais adequadamente avaliados a propósito da avaliação ambiental de planos ou programas situados em níveis diferentes desse sistema.

## **Objetivos**

Com o procedimento de AAE pretende-se um sistema de avaliação ambiental que abarque todo o processo de planificação.

A diretiva 2001/42/CE é muito clara ao definir que o objetivo global de uma AAE consiste em “ estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável” (Artigo 1.º).

Os objetivos gerais da AAE são essencialmente quatro:

1. Contribuir para um processo de decisão ambiental e sustentável;
2. Melhorar a qualidade de políticas, planos e programas;
3. Fortalecer e facilitar a AIA de projetos;
4. Promover novas formas de tomar decisão.

## **Procedimento e conteúdo da Avaliação Ambiental Estratégica**

O procedimento de Avaliação ambiental estratégica ou de planos e programas, é constituído por várias etapas<sup>86</sup>:

1. Definição do âmbito;
2. Elaboração de relatório ambiental;
3. Realização das consultas às entidades com responsabilidades ambientais específicas e a da informação e participação do público;
4. Ponderação da versão final do plano ou programa a aprovar do relatório ambiental;
5. Elaboração de uma declaração ambiental;
6. Avaliação e controlo dos efeitos/monitorização;

---

<sup>86</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.27-32

## A primeira etapa

A primeira etapa<sup>87</sup> consiste na definição do âmbito (scoping) da avaliação ambiental a realizar e a determinação do alcance e nível de pormenorização da informação que deverá ser incluída no relatório ambiental.

Esta tarefa, estatui o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 232/2007, é da competência da entidade responsável pela elaboração do plano ou programa.

Antes de evidenciar em que consiste a definição do âmbito, importa fazer uma breve referencia à definição de *scoping*<sup>88</sup>.

O *scoping* não é mais do que um instrumento, que foi introduzido pela primeira vez pelo *Council on Environmental Quality*, e consiste na identificação dos aspectos que, tendo em atenção a natureza da atividade e do ambiente a afectado, merecem ser tratados no estudo, dando lugar a uma participação institucional (agências, organismos afectados ou com competências ambientais) e pública.<sup>89</sup>

Com esta identificação pretende-se, através de uma prévia coordenação, determinar os aspectos que deverão ser analisados na avaliação ambiental, conferindo-lhes assim uma maior eficácia e celeridade na sua tramitação.

A Definição do Âmbito consiste essencialmente na identificação e seleção das questões ambientais mais significativas que podem ser afectadas pelos potenciais impactes causados pelo projeto.

De acordo com os n.ºs 3 e 4 do artigo 5.º do referido Decreto-Lei, a entidade com responsabilidade na elaboração do plano ou programa devere solicitar um parecer sobre o âmbito da avaliação ambiental e sobre o alcance da informação a incluir no relatório ambiental às entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa. Este parecer deve ser emitido no prazo de 20 dias.

---

<sup>87</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.27.

<sup>88</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio. Avaliação do impacte ambiental, pp. 43

<sup>89</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço. (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de impacto ambiental, Almedina pp. 418,

## **A segunda etapa**

A segunda etapa<sup>90</sup> está prevista no artigo 6.º, n.º1, do Decreto-Lei 232/2007, e é constituída pela elaboração, a cargo da entidade responsável pelo plano ou programa, de um relatório ambiental. Neste relatório são identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa.

Ainda de acordo com o referido artigo, e tendo em conta a prévia definição do âmbito da avaliação ambiental, deve um relatório ambiental conter os seguintes elementos:

a) Uma descrição geral do conteúdo, dos principais objectivos do plano ou programa e das suas relações com outros planos e programas pertinentes; as características ambientais das zonas susceptíveis de serem significativamente afectadas, os aspectos pertinentes do estado atual do ambiente e a sua provável evolução se não for aplicado o plano ou programa;

b) Os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo, em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental, designadamente as abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro;

c) Os objetivos de proteção ambiental estabelecidos a nível internacional, comunitário ou nacional que sejam pertinentes para o plano ou programa e a forma como estes objetivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas em consideração durante a sua preparação;

d) Os eventuais efeitos significativos no ambiente decorrentes da aplicação do plano ou do programa, incluindo os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos, considerando questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os factores supracitados; as medidas destinadas a prevenir,

---

<sup>90</sup> Correia, Fernando Alves (2007) - Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.28.

reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa;

e) Um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias;

f) Uma descrição das medidas de controlo previstas em conformidade com o disposto no artigo 11.º; e por fim um resumo não técnico das informações anteriormente referidas.

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei 232/2007, só é exigível incluir no relatório ambiental as informações que sejam razoavelmente consideradas necessárias para a realização da avaliação ambiental, tendo em conta os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, o conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa, a sua posição no procedimento de tomada de decisões e a medida em que determinadas questões sejam mais adequadamente avaliadas a níveis diferentes da hierarquia ou sistema em que o plano ou programa eventualmente se integre, por forma a evitar a duplicação da avaliação.

Como nos relembra Fernando Alves Correia, (revista Legislação e Jurisprudência) o direito alemão também tem uma regra semelhante a esta, destinada a impedir a duplicação da avaliação. A denominada regra é designada pela doutrina como regra da estratificação (***Abschichtungsregelung***)<sup>91</sup>.

As informações consideradas pertinentes e disponíveis sobre os efeitos ambientais dos planos e programas obtidas a outros níveis de tomada de decisão ou que resultem da aplicação de instrumentos legais podem ser utilizadas na elaboração do relatório ambiental ( artigo 6.º, n.º 3).

---

<sup>91</sup> Correia, Fernando Alves.(2007) Revista de Legislação e Jurisprudência N.º 3946, secção de doutrina, Coimbra editora, pp.28, Nota: 41.

## **A terceira etapa**

A terceira etapa<sup>92</sup> do procedimento de avaliação estratégica consiste na realização de consultas às entidades com responsabilidades ambientais específicas e da informação e participação do público, previsto no artigo 7.º do supracitado Decreto-Lei.

Relativamente às consultas, estabelece o n.º 1 deste preceito que antes da aprovação do projeto de plano ou programa e do respectivo relatório ambiental, a entidade responsável pela sua elaboração promove a consulta das entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, seja susceptível de interessar os efeitos ambientais resultantes da sua aplicação. Estabelece o n.º 2 ainda que em função da natureza e complexidade do plano ou programa, a entidade responsável pela respectiva elaboração pode ainda consultar instituições ou especialistas de reconhecido mérito na atividade ou área objecto da consulta. A estas entidades são facultados os projetos de plano ou programa e o respectivo relatório ambiental, devendo as mesmas pronunciar-se sobre eles no prazo de 30 dias (artigo 7.º, n.º 3).

A lei prevê ainda, e com o objetivo claro de agilização das consultas, que quando os meios disponíveis o permitam e a entidade que elabora o plano ou programa o determine, os pareceres possam ser emitidos em conferência de serviços, a qual pode decorrer por via electrónica. Os referidos pareceres são reduzidos a escrito em ata da conferência assinada por todos os presentes, ou documentados através de outro meio que ateste a posição assumida pelo representante da entidade consultada (artigo 7.º, n.º 4 e n.º 5).

No que se refere à participação do público e à informação disponibilizada, estabelece o n.º 6 do artigo 7.º do diploma em análise que o projeto de plano ou programa e o respectivo relatório ambiental são submetidos a consulta pública, por iniciativa da entidade responsável pela sua elaboração, tendo em vista a recolha de observações e sugestões formuladas por associações, organizações ou grupos não governamentais e pelos

---

<sup>92</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.29.



interessados que possam de algum modo ter interesse ou ser afectados pela sua aprovação ou pela futura aprovação de projetos por aquele enquadrados.

Estabelece o n.º 7 que a consulta pública e o respectivo prazo de duração, nunca inferior a 30 dias, são publicitados através de meios electrónicos de divulgação, nomeadamente publicação na página da Internet da entidade responsável pela elaboração do plano ou programa e da publicação de anúncios, em pelo menos duas edições sucessivas, de um jornal de circulação regional ou nacional, quando o âmbito do plano ou programa o justifique.

Acresce que, durante o referido prazo de duração da consulta pública, o projeto de plano ou programa e o respectivo relatório ambiental estão disponíveis ao público nos locais indicados pela entidade responsável pela sua elaboração e nas câmaras municipais da área por eles abrangida, ou nas comissões de coordenação e desenvolvimento regional no caso de planos nacionais, podendo também utilizar-se meios electrónicos de divulgação (n.º 8 do artigo 7.º).

Foi intenção do legislador com o Decreto-Lei n.º 232/2007, acautelar os princípios da prevenção, informação e princípio da participação do público.

O referido diploma, logo no seu preâmbulo, estabelece que fica desde logo:

*“assegurada a aplicação da Convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/2003, de 25 de fevereiro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 9/2003, de 25 de fevereiro, e transposta para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente. Para esse efeito, prevê-se a participação do público no procedimento de avaliação ambiental antes da decisão de aprovação dos planos e programas, tendo em vista a sensibilização do público para as questões ambientais no exercício do seu direito de cidadania, bem como a elaboração de uma declaração final, de conteúdo igualmente público, que relata o modo como as considerações finais foram espelhadas no plano ou programa objecto de aprovação”.*

De realçar que as consultas e a informação e participação do público têm lugar num contexto transfronteiriço, sempre que o plano ou programa em elaboração seja susceptível de produzir efeitos significativos no ambiente de

um outro Estado membro da União Europeia, ou por solicitação de um determinado Estado nos casos de fundado receio que venha a ser afectado.

O regime das consultas transfronteiriças encontra-se previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei 232/2007, em consonância aliás com a diretiva n.º 2001/42/CE, no seu artigo 7.º, bem como da já mencionada convenção d'Espoo<sup>93</sup>, assinada em Kiev a 21 de maio de 2003.

Nos termos do referido artigo 8.º, sempre que se verifiquem os pressupostos supra referenciados, deve a entidade responsável pela sua elaboração promover o envio do projeto do plano ou do programa acompanhado do respectivo relatório ambiental às autoridades do Estado membro, através, naturalmente, dos serviços competentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Importante aspecto a salientar prende-se com o facto de, no caso de o Estado membro da União Europeia pretender realizar consultas quanto aos eventuais efeitos ambientais transfronteiriços da aplicação do plano ou programa a às medidas propostas para minorar ou eliminar tais efeitos antes da sua aprovação, devem ser fixados antecipadamente, e por comum acordo, as regras e o calendário, assegurando assim o acesso á informação por parte das entidades consultadas e o público em geral, possibilitando assim a possibilidade de apresentarem as suas observações dentro de um prazo razoável fixado previamente para o efeito (artigo 8, n.º 2).

De acordo com o n.º 3 do artigo 8.º, incumbe à Agência Portuguesa do Ambiente a promoção das consultas necessárias relativas aos planos e programas enviados ao Estado português por outros Estados membros da União Europeia, bem como, nos casos em que um plano ou programa elaborado por uma entidade portuguesa seja susceptível de produzir efeitos significativos no ambiente de um outro Estado membro, ou sempre que um determinado Estado seja susceptível de ser afectado de forma significativa o venha a solicitar. Incumbe assim a Agência Portuguesa do Ambiente a comunicação do conteúdo das decisões finais tomadas e fornecimento de

---

<sup>93</sup> United Nations Economic Commission for Europe. Retirado em 10, janeiro, 2013 de <http://www.unece.org/env/eia/eia.html>

todos os elementos que integram a declaração ambiental e que estão elencados no artigo 10.º do diploma em análise.

### **A quarta etapa**

A quarta etapa<sup>94</sup> prevista no artigo 9.º, é constituída pela ponderação na versão final (decisão final) do plano ou programa a aprovar do relatório ambiental. Analisam-se os resultados das consultas às entidades com responsabilidades ambientais específicas, bem como a participação do público e, sendo caso disso, das consultas e participação do público realizadas num contexto transfronteiriço.

Os elementos que compõem a avaliação ambiental estratégica devem assim ser incluídos numa justa ponderação entre a complexidade de interesses conflitantes nos mesmos coenvolvidos.

Este dever de Justa ponderação dos elementos da avaliação ambiental na elaboração da versão final do plano ou programa a aprovar, mencionado no já referido artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 232/2007 está intimamente relacionado com o princípio da boa fé previsto no artigo 6.º -A do Código do Procedimento Administrativo, juntamente com o importante dever de fundamentação. Ou seja, a fundamentação do plano ou programa deve incluir a indicação das implicações do interesse da proteção do ambiente no conteúdo da mesma. Trata-se de uma fundamentação que, como nos diz Alves Correia<sup>95</sup>, expressa um “discurso justificativo” ou um “juízo justificativo” das previsões, indicações e determinações nele contidas, tendo como objetivo essencial esclarecer a motivação do mesmo e permitir a reconstituição de todo o percurso que determinou o conteúdo do plano ou programa.

Esta obrigação de a fundamentação do plano ou programa abranger o modo como se tomou em consideração os interesses ambientais decorre do artigo 10.º do diploma em análise. Diz-nos o referido artigo que a declaração ambiental deve incluir, “a forma como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano ou programa”, bem como as

---

<sup>94</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.30.

<sup>95</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.30.

razões que fundaram a aprovação do plano ou programa à luz de outras alternativas razoáveis abordadas durante a sua elaboração; então diz-nos Alves Correia<sup>96</sup>, que terá de entender-se que aquela entidade teve de, previamente, fundamentar, na perspectiva ambiental, as soluções nela consagradas.

## **A quinta etapa**

A quinta etapa<sup>97</sup> consiste na elaboração de uma declaração ambiental, que após a aprovação do plano ou programa a cargo da entidade responsável deve a mesma enviar à Agência Portuguesa do Ambiente, juntamente com o plano ou programa aprovado, quando este não seja objecto de publicação em Diário da República (artigo 10.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 232/2007).

A declaração ambiental, de acordo com a alínea b) do supra citado artigo, deve incluir os seguintes elementos:

- A forma como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano ou programa;
- As observações apresentadas durante a consulta realizada nos termos do artigo 7.º e os resultados da respectiva ponderação, devendo ser justificado o não acolhimento dessas observações;
- Os resultados das consultas realizadas nos termos do artigo 8.º;
- As razões que fundaram a aprovação do plano ou programa à luz de outras alternativas razoáveis abordadas durante a sua elaboração;
- As medidas de controlo previstas em conformidade com o disposto no artigo 11.º.

Dispõe o n.º 2 do artigo 10.º que a declaração ambiental, bem como o plano ou programa aprovado, e quando este não seja objeto de publicação em Diário da República, são disponibilizados ao público pela entidade responsável pela elaboração do plano ou programa, através da respectiva página da Internet, podendo ser igualmente disponibilizada na página da Internet da Agência Portuguesa do Ambiente.

---

<sup>96</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.31.

<sup>97</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.31.

As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 58/2011 de 04 de maio ao Decreto-lei n.º 232/2007, acrescentaram ao artigo 10.º os números 3 e 4.

Dispõe o n.º 3 do referido artigo, que a informação referida no n.º 1 é, ainda, disponibilizada às entidades referidas no n.º 1 do artigo 7.º e aos Estados membros consultados nos termos do artigo 8.º. Informação esta que será enviada pela entidade responsável pela elaboração do plano ou programa às entidades referenciadas no n.º 1 do artigo 7.º e pelos serviços competentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros às autoridades do Estado membro em causa.

## **A sexta etapa**

A sexta e última etapa<sup>98</sup> é constituída pela avaliação e controlo dos efeitos significativos da execução de planos e programas no ambiente, que integram a designada monitorização. Esta última etapa está prevista no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 232/2007. De acordo com o preceituado no n.º 1, as entidades responsáveis pela elaboração dos planos e programas avaliam e controlam os efeitos significativos no ambiente decorrentes da respectiva aplicação e execução, verificando a adopção das medidas previstas na declaração ambiental, a fim de identificar atempadamente e corrigir os efeitos negativos imprevistos. Os resultados do controlo são divulgados pelas entidades responsáveis pela elaboração dos planos e programas através de meios electrónicos, atualizados com uma periodicidade mínima anual e remetidos à Agência Portuguesa do Ambiente (artigo 11.º, n.º 2 e n.º 3).

Podemos entender monitorização como toda a atividade conduzida com o objetivo de fornecer informação específica sobre as características e o funcionamento das variáveis ambientais e sociais no espaço e no tempo<sup>99</sup>.

Os conceitos “monitorização”, “vigilância” e “levantamento” são muitas vezes confundidos pela sua similitude. Importante distinção foi feita pelo autor Holdgate<sup>100</sup> que distingue monitorização, da vigilância e do levantamento.

---

<sup>98</sup> Correia, Fernando Alves (2007). Revista de legislação e jurisprudência, Secção de doutrina, pp.31-32.

<sup>99</sup> Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio, (1999) - Avaliação do impacto ambiental, pp.147

<sup>100</sup> “A Perspective of Environmental Pollution” (1979) (pp. 164 e seg.)

Segundo este autor, a monitorização é orientada para a ação, tendo como objetivo a determinação da extensão da aplicação de regulamentos ambientais, enquanto que a vigilância não é mais do que uma medição repetida de uma variável, por forma a detectar uma tendência. Quer com isto dizer o referido autor, que a vigilância envolve uma dimensão espácio/temporal. Por fim o levantamento, considerava o autor, um programa de medição que permite definir o padrão de variação espacial de um parâmetro. Refere ainda que um levantamento sistematicamente conduzido no espaço e no tempo transforma-se em vigilância.

Feitas estas distinções o autor admite que, efetivamente, existe forte ligação entre estes três conceitos, daí a importância de os distinguir, embora muitas vezes as diferenças sejam muito ténues.

# **CAPÍTULO 3 - AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL NUMA PRESPECTIVA COMPARADA**

## **A Solução Francesa**

### **Études D'impact**

#### **Considerações Introdutórias**

O Regime jurídico de avaliação de impacte ambiental é denominado em França por *étude d'impact*, e obteve consagração formal com a publicação da Lei n.º 76-629 de julho de 1976, relativa á proteção da natureza.

A lei é portanto anterior á diretiva comunitária 83/337/CEE. É precisamente esta lei, juntamente com o modelo Norte Americano, que está na sua origem.

Contudo, importa referir que o *étude d'impact* já não era estranho ao direito francês antes da votação da lei de 1976. Já em 1961 foi emanada em França a primeira legislação atmosférica, seguida em 1964 pela conhecida lei das águas.<sup>101</sup>

#### **Definição de Étude D'impact**

Importa agora expor as principais características do instituto em apreço.

O *étude d'impact* é entendido como um procedimento administrativo destinado a estudar a inserção de um determinado projeto no meio ambiente, examinando os seus efeitos diretos e indiretos.

É um instrumento essencial que permite avaliar os efeitos prejudiciais para o meio ambiente, da realização de um projeto humano<sup>102</sup>. Trata-se de um

---

<sup>101</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp.441, nota:165.

<sup>102</sup> Agathe Van Lang - Droit de l'environnement - pp. 101

instrumento flexível, ou pelo menos, bastante mais flexível do que o instituto regulado nos Estados Unidos da América ou mesmo do que o praticado pela própria diretiva comunitária 85/337.

A própria definição do instituto como estudo indica a vontade do legislador francês lhe atribuir um carácter não apenas instrumental mas, sobretudo, flexível.

Trata-se portanto de impor, desde o momento da sua concepção, uma avaliação sistemática dos possíveis efeitos, diretos ou indiretos, positivos ou negativos, da atividade ou da obra, de modo a constituírem um objecto explícito e sistemático das valorações da administração competente para autorizar as respetivas atividades<sup>103</sup>.

## **Caracterização**

O modelo francês de avaliação de impacto ambiental apresentava, as seguintes notas caracterizadoras<sup>104</sup>:

- a) Não se estabelece um procedimento específico de avaliação ambiental, mas apenas um princípio que enforma todo o processo decisional.
- b) Para dar execução prática ao referido princípio o legislador optou por modificar os procedimentos administrativos existentes.
- c) Os estatutos de impacto surgem, assim, como um particular instrumento ao serviço do princípio do respeito das preocupações ambientais.

A legislação francesa, prevê, por princípio, que todas as obras, públicas ou privadas, que pela sua dimensão ou efeitos, susceptíveis de causar impacto no ambiente, devam ser objeto de um estudo de impacte ambiental.

Como tal a legislação francesa previa, no essencial três situações<sup>105</sup>:

1. Obras dispensadas de um Estudo de impacto ou de uma notícia de impacto seriam todas as instalações que não figuravam nos anexos I

---

<sup>103</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 447

<sup>104</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 451

<sup>105</sup> Jacques André Hertig - Études D'Impact sur L'environnement - pp. 96



a IV da já referida Lei n.º 76-629 de julho de 1976, para as quais o estudo de impacto já seria necessário mesmo não atingindo o limiar financeiro.

Esta situação tem que ver com as instalações com licença de construção nas comunidades que já possuem de um plano de ocupação dos solos, ou das zonas afectadas.

2. As obras previstas no anexo III do decreto lei de 12 de outubro de 1977, são submetidas a um *étude d'impact* obrigatório, e todas aquelas que ultrapassarem o limiar financeiro (1,9 milhões de euros);
3. Todos os trabalhos com um custo superior ao limiar financeiro acima referenciado, e que não figuram nas listas do anexo I e II e para as do anexo IV com um custo inferior ao limiar financeiro.

Após uma breve análise do quadro normativo francês, e de acordo com Gerard Voisin<sup>106</sup>, podemos facilmente identificar as principais insuficiências da anterior lei, e que acabou aliás por dar origem á presente reforma.

O referido autor identifica as principais insuficiências:

1. Campo de aplicação difuso;
2. A sensibilidade do meio não era um critério;
3. Os efeitos acumulados pelos projetos ou instalações vizinhas não eram tidos em consideração;
4. A eficiência das medidas propostas não eram, logo á partida garantidas;
5. O direito de informação e de participação era muito insuficiente;
6. O publico apenas poderia participar numa fase muito avançada do processo.

Precisamente sobre a participação do publico, Colaço Antunes<sup>107</sup> refere que a intervenção do publico surgia procedimentalmente no pior dos momentos, visto que só podia ser desencadeada após o ato definitivo de

---

<sup>106</sup> Voisin, Gerard, (2012) - *Reforme des études d'impact* -Adour - Gascogne.

<sup>107</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 478.

aprovação ou autorizativo. Portanto, num momento em que o projeto já não podia sofrer alterações, ou nas palavras de Gerard Voisin, quando os dados já estavam lançados.

## **Lei Grenelle - A Reforma do *Étude D'Impact***

Face a estes problemas, claramente identificados no ordenamento jurídico francês, surge em 12 de julho de 2010 a Lei “Grenelle 2”<sup>108</sup>, inserida no compromisso nacional pelo meio ambiente.

Esta nova lei vem reformular os *études d'impact*<sup>109</sup>, com os objectivos principais de alargar o seu campo de aplicação e redefinir o seu conteúdo.

O direito francês estava, pelo menos no que diz respeito ao estudos de impacte ambiental, organizado numa lógica de nomenclatura, ao contrário do direito comunitário que privilegiou uma abordagem caso a caso, segundo a natureza dos projetos, os seus efeitos e outras sensibilidades características do próprio meio em que o projeto se insere.

A comissão europeia criticava a França essencialmente em dois aspectos:

1) O primeiro prendia-se com o facto dos limiares serem demasiado automáticos, nomeadamente os limiares financeiros de 1,9 milhões de euros, limite que permitia que inúmeros projetos ficassem excluídos de uma forma sistemática.

2) A segunda critica tinha haver essencialmente com a não consideração da sensibilidade própria do meio em que o projeto se insere.

## **Objectivos da Reforma**

Esta reforma surge, antes demais, como uma necessidade de alinhar a legislação francesa com o direito comunitário.

A denominada lei “Grenelle”, alarga, não somente o campo de aplicação do *EI*<sup>110</sup>, como também o seu conteúdo<sup>111</sup> e alcance. Pretendeu-se com isto,

---

<sup>108</sup> Romi, Raphael (2007). *Droit et administration de l'environnement*, pp.84;

<sup>109</sup> EI; Guillot, Philippe Ch.-A. e Darnanville, Henri-Michel (2012) *Droit de l'urbanisme*, pp.63; Jégouzo, Yves (2011) *Le Grenelle II commenté*.

por um lado, reforçar o princípio do direito à informação por parte dos cidadãos, e por outro reforçar o controlo da administração.

A reforma<sup>112</sup> assenta essencialmente em dois objetivos:

1. Ter em conta os critérios de sensibilidade dos meios e efeitos acumulados nos projetos;
2. Garantir a eficácia das medidas visadas no *EI*;

E têm essencialmente três grandes consequências:

1. Suprime os limites financeiros, que exigiam a obrigação da realização de um *EI*, definindo os limiares técnicos para cada tipo de projeto;
2. Introduce o procedimento “decisão caso a caso” para determinados projetos;
3. Modifica o conteúdo do *EI*, acrescentando exigências específicas ao caso.

Com esta reforma, o código do ambiente suprime a expressão *limiar financeiro*, que era de uma forma geral no valor de 1,9 milhões de euros e que, na prática, dispensava de avaliação ambiental uma grande parte dos projetos, uma vez que não atingiam esse valor. Portanto, o critério deixa de ser financeiro e passa a ser técnico, traduzindo como já referido os critérios elencados na diretiva comunitária.

Com as alterações introduzidas, estão listadas de uma forma exaustiva os projetos sistematicamente submetidos a um *EI* em função de critérios técnicos.

Desde o dia 1 de junho de 2012, são submetidos a avaliação de impacto ambiental um maior número de projetos, uma vez que anteriormente não seria necessário, por não atingirem o limite financeiro. De referir também que a notícia de impacto anteriormente prevista no artigo R122-9 do código do ambiente foi suprimida.

A notícia de impacto<sup>113</sup> era uma espécie de categoria intermédia, uma vez que se tratava de um procedimento menor relativamente ao estudo de

---

<sup>110</sup> Marlingrey, Philippe (2006) - Introduction au *droit de l'environnement*, pp.44.

<sup>111</sup> Marlingrey, Philippe (2006) - Introduction au *droit de l'environnement*, pp.45.

<sup>112</sup> Direction Régionale et Interdépartementale de L'Environnement et de L'Énergie. Retirado em março, 10, 2013 de <http://www.developpement-durable.gouv.fr>;

impacto, e permitiu subtrair ao seu controlo certos projetos qualificados de pouca ou menor importância. A supressão da notícia de impacto, tem como principal vantagem forçar os chefes de obras a efetuar, desde que o projeto é submetido a um estudo de impacto, a uma real e completa avaliação das incidências do projeto no ambiente e saúde pública, independentemente da sua dimensão.

## **Listas Positivas Simplificadas**

Como referido anteriormente, o legislador francês, com as recentes alterações, optou por substituir as listas negativas dos projetos<sup>113</sup> não sujeitos á obrigação de EIA, por uma lógica de listas positivas simplificadas.

A lógica inverteu-se e a nova redação do artigo L 122-1 do código do ambiente prevê que todos os projetos de trabalhos, obras ou instalações públicas ou privadas, devem ser precedidas de um estudo de impacto ambiental, desde que possa ser susceptível pela sua natureza, dimensões ou localização, provocar impactos significativos no meio ambiente ou na saúde pública.

Esta nova lei, impõe, em função dos limites e dos critérios, um estudo de impacto ambiental obrigatório em todas as circunstâncias ou um EIA “au cas par cas”, depois de analisado o projeto pela autoridade competente.

## **Procedimento de Avaliação “Au cas par cas”**

O anexo do artigo R 122-2 do código do ambiente enumera os projetos que deverão ser submetidos a um étude d’impact e aqueles que, após uma análise preliminar “examen au cas par cas”, efectuado pela autoridade administrativa competente podem, ou não, ser dispensados.

---

<sup>113</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998) - O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 456.

<sup>114</sup> Antunes, Luís Filipe Colaço (1998)- O procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental, Almedina pp. 462

A lei, através do artigo R 122-3 do código do ambiente, impõe um procedimento de verificação *au cas par cas*, efectuado pela autoridade administrativa competente.

De acordo com o supra citado artigo as entidades competentes são o Ministro do ambiente, a autoridade ambiental do conselho geral do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável e o responsável máximo da região<sup>115</sup>.

Todas as informações solicitadas ao peticionário, estão definidas num formulário, e compreendem entre outras as seguintes exigências:

- Descrição das principais características do projeto, desde a sua natureza, localização e dimensões;
- Uma descrição sucinta do estado inicial da zona e dos meios susceptíveis de serem afectados pelo projeto, e analisar os potenciais efeitos do projeto no meio ambiente.

Depois de recepcionado o formulário, a autoridade administrativa publica-o na internet no seu sitio oficial.

Para determinados projetos, o ministro da saúde ou o diretor geral da agência regional de saúde, e, caso seja necessário, a comissão especializada do grande comité, dispõem de 15 dias contados da recepção do formulário, para darem também o seu parecer.

A Autoridade Administrativa competente dispõe de 35 dias, a partir da recepção do formulário, para dar o seu parecer, ao peticionário da necessidade, ou não, da realização de um estudo de impacto. O silêncio por parte da Autoridade administrativa, findo o prazo, obriga á realização do estudo de impacto.

A nova lei estabelece ainda que todos os recursos contenciosos, contra a decisão da realização de um estudo de impacto, devem ser precedidos de um recurso administrativo interposto á autoridade administrativa competente, que tomou a decisão.

Relativamente aos casos de modificação ou extinção dos trabalhos, obras ou instalações, de acordo com o artigo R122-1 do código do ambiente,

---

<sup>115</sup> Prieur, Michel (2011) - *Droit de l'environnement*, pp.112

as modificações ou conclusões de trabalhos são igualmente submetidos a obrigatoriedade de um estudo de impacto de forma sistemática, ou “caso a caso” quando atingem os limiares previstos no anexo do artigo 122-2 do referido código.

Para os restantes casos de modificação, o estudo de impacto é exigido nas seguintes situações:

1. Trabalhos obras e instalações indicadas no anexo, que ainda não foram objeto de um estudo de impacto aquando das modificações ou extinção do projeto, atinjam os limites estabelecidos na tabela para a realização do estudo de impacto ambiental.

De realçar, que são excluídos os trabalhos ou obras previamente autorizadas antes da entrada em vigor da presente lei.

2. Trabalhos, obras e instalações indicadas no anexo, que já foram objeto de um estudo de impacto, mas que nos últimos cinco anos tenham sofrido modificações ou extinções do projeto, e o somatório dos valores das referidas modificações, excedem os limites impostos no anexo, são obrigados a um novo estudo de impacto.

## **Conteúdo de um Étude D’Impact**

Esta reforma veio redefinir o conteúdo<sup>116</sup> exigido de um étude d’impact. É no artigo L 122-3 do código do ambiente, que estão elencados os elementos exigidos.

E são eles:

- A descrição do projeto; (informações relativas á concepção e ás suas dimensões, incluindo uma descrição global das características físicas do projeto, as exigências técnicas relativas á utilização dos solos, as fases de construção e funcionamento, e nos casos aplicáveis, uma descrição das principais características dos processos de armazenamento, de produção e de fabricação, assim como a natureza e quantidades dos materiais utilizados, e

---

<sup>116</sup> Malingrey, Philippe (2006) - *Introduction au droit de l’environnement*, pp. 44.

ainda uma estimacão dos tipos de quantidades de resíduos e de emissões previstas para o funcionamento do projeto.)

- Análise do estado inicial da zona e dos meios susceptíveis de serem afectados pelo projeto;

- Análise dos efeitos do projeto no meio ambiente, analisando os efeitos positivos e negativos, diretos e indiretos, temporários(incldos os da fase de trabalhos) e permanentes, de curto médio e longo prazo do projeto no meio ambiente;

- Uma análise dos efeitos acumulados do projeto em comparao com outros projetos já conhecidos;

- Um esboço das principais soluçoes de substituio analisadas pelo peticionário.

- Os elementos que permitam apreciar a compatibilidade do projeto com a afectao dos solos definidos no plano de urbanismo;

- Uma apresentao dos métodos utilizados para estabelecer o estado inicial;

- Uma descrio das eventuais dificuldades, quer de natureza técnica como científica encontrados pelo responsável da obra na realizao do estudo;

- Informaoes dos nomes e habilitaoes literárias do autor ou autores do estudo de impacto, e dos estudos que contribuíram para a sua realizao.

 desta forma que a lei acrescenta a necessidade de ter em considerao, não somente os efeitos do projeto, mas igualmente a acumulao dos seus efeitos com outros projetos já conhecidos.

 também obrigatório a apresentao no próprio estudo, as modalidades seguidas, as medidas tomadas e os seus efeitos no meio ambiente e saúde publica.

O referido artigo L 123-3 prevê também que o estudo deverá conter um “esboço das principais alternativas que foram estudadas pelo dono da obra e a indicao das principais razões da sua escolha, tendo em conta os efeitos sobre o meio ambiente e na saúde publica”.

Esta exigência é transposta diretamente do artigo 5 da diretiva comunitária de 27 de junho de 1985, e é essencial, uma vez que o peticionário ou o chefe de obra deverá justificar a sua escolha.

## **Procedimento de Enquadramento prévio**

O código do ambiente, no seu artigo R 122-4, prevê o procedimento de “cadrage préalable” (enquadramento prévio) do estudo de impacto, que pode ser solicitado pelo chefe de obra ou pela autoridade administrativa competente.

Pelo que, no pedido, o peticionário fornece um mínimo de elementos que tem à sua disposição.

Entre os quais:

- As principais características do projeto, e a zona susceptível de ser afectada;
- As principais questões ambientais;
- Os principais impactos quando o projeto se insere num projeto mais alargado de trabalhos,
- As suas ligações funcionais com os outros trabalhos, obras ou instalações.

No seu parecer, a autoridade competente enumera os elementos, permitindo ao peticionário ajustar o conteúdo do estudo de impacto às características específicas do local, e os potenciais impactos do projeto no meio ambiente e na saúde pública, nomeadamente o grau de precisão das diferentes temáticas abordadas no estudo de impacto.

O parecer indica nomeadamente:

- O zoneamento, diagramas e inventários relativos à zona, ou zonas, susceptíveis de serem afectadas pelo projeto;
- Os outros projetos conhecidos, tal como definido pelo artigo 4º do artigo R.122-5 do código do ambiente, com os quais os efeitos acumulados deveram ser estudados;
- A necessidade de estudar, se for caso disso, os incidentes mais relevantes do projeto no meio ambiente de um outro Estado membro da UE, ou



signatário da convenção de 25 de Fevereiro de 1991, sobre a avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiriço, assinado em Espoo;

- A lista dos organismos susceptíveis de fornecer ao peticionário as informações ambientais úteis á realização de um estudo de impacto.

Por fim, o parecer pode igualmente definir os parâmetros apropriados para cada um dos projetos e respectivos estudos de impacto.

De acordo com o disposto no artigo R 122-7 do código do ambiente, a autoridade competente pela tomada de decisão de autorização transmite o dossier com o estudo de impacto á autoridade administrativa competente definida no artigo R.122-6 do código do ambiente.

O anúncio, após a assinatura, ou informação relativa à ausência de observações feitas dentro do prazo, é publicado no seu sitio e no sitio da autoridade encarregada de verificar a publicação.

A autoridade competente para decidir, transmite, aquando da sua recepção, o parecer ao peticionário, que é anexado ao dossier de investigação publica.

## **Publicidade**

Uma das grandes preocupações desta reforma prende-se com a informação acessível ao publico<sup>117</sup>.

Houve uma preocupação clara de reforçar a informação acessível ao publico, e promover uma maior participação dos cidadãos. A nova redação do artigo L 122-1-1 do código do ambiente oriundo da lei “*Grenelle 2*” introduz algumas modificações relativamente á publicidade do estudo e sobre a informação<sup>118</sup> ao publico em geral.

O peticionário é obrigado a tornar publico os pareceres emitidos pela autoridade administrativa sobre o projeto.

O decreto especifica, no artigo R.122-11 III do código do ambiente, que o resultado da consulta feita pelo peticionário é publicado online, na página de internet da autoridade competente da tomada de decisão. É ainda referido, que

---

<sup>117</sup> Prieur, Michel (2011) - *Droit de l'environnement*, pp.111

<sup>118</sup> Malingrey, Philippe (2006) - *Introduction au droit de l'environnement*, pp. 40.

os custos relativos á publicidade são da inteira responsabilidade do peticionário.

Por fim, a decisão de autorização do projeto, de acordo com o artigo R 122-14 do código do ambiente, deve mencionar os seguintes aspectos:

- As medidas da responsabilidade do peticionário destinadas a evitar os efeitos negativos mais relevantes do projeto, no meio ambiente e na saúde pública, minimizar os efeitos que não possam ser evitados, e quando possível, compensar os referidos efeitos;

- Os procedimentos para monitorização dos efeitos do projeto sobre o ambiente e saúde pública;

- Os procedimentos para monitorização da realização das medidas acima previstas, e monitorização dos seus efeitos sobre o meio ambiente, que são objeto de um ou vários balanços transmitidos á autoridade competente para a tomada de decisão de autorização.

Os meios de controlo<sup>119</sup> por parte da administração são reforçados.

Os novos artigos L 122-3 a L 122-3-5 estabelecem o regime de controlo administrativo das instalações classificadas para a proteção do ambiente.

## Considerações finais

A reforma de l'étude d'impact, surge juntamente com uma maior consciencialização da população.

Com as alterações introduzidas no ordenamento jurídico francês relativas ao *étude d'impact*, foi objetivo do legislador melhorar o instituto em apreço e, acima de tudo, torna-lo mais transparente e claro.

Todos os projetos submetidos a um *étude d'impact* devem identificar de forma clara as necessidades económicas e sociais que justifiquem o projeto, e sobretudo, serem acompanhados de uma política de proteção da natureza, que preserve biodiversidade, e conserve o património coletivo.

---

<sup>119</sup> Malingrey, Philippe (2006) - *Introduction au droit de l'environnement*, pp. 45.

## **CAPÍTULO 4 - CONCLUSÃO**

A relação da humanidade com o planeta terra sempre foi difícil e conflituosa. No entanto, e perante a devastação ambiental que o mundo vem assistindo nas últimas décadas, tornou-se imperativo agir.

A questão ambiental envolve, ou deveria envolver, um compromisso total por parte do homem, enquanto parte de um planeta, cujos recursos naturais, são obviamente finitos.

Unitariamente, o ser humano e a Terra entram como elementos estruturais e decisivos do mesmo processo. Para inverter a lógica do crescimento selvagem e egoísta, já não basta apelar a uma mudança de paradigma do comportamento humano, tornou-se já necessário a promoção de uma profunda transformação cultural enraizada nas sociedades contemporâneas.

São evidentes as crescentes preocupações ambientais que as sociedades vão evidenciando, ainda que não suficientes. Desde final dos anos 60 início dos 70 do século passado, o quadro normativo de proteção ambiental vai ficando mais completo e uniformizado.

Os diferentes países já perceberam que a adoção de políticas ambientais a nível interno, sendo importantes, não atingem a eficácia desejável, uma vez que o dano ambiental não tem fronteiras geográficas. Caso paradigmático disto mesmo, é a própria União Europeia e as suas diretivas comunitárias.

No entanto, as políticas ambientais, necessitam de instrumentos que as materializem e que as tornem eficazes. São precisamente dois dos principais instrumentos preventivos que foram analisados nesta dissertação - primeiramente o procedimento de avaliação de impacto ambiental e depois o procedimento de avaliação ambiental estratégica.

Desta análise, procurou-se evidenciar os virtuosismos, quer de um quer de outro instrumento, explorando as características e tramitações de ambos, e na importância que ambos desempenham na proteção ambiental.

A avaliação de impacto ambiental visa essencialmente um projeto em particular, público ou privado, o que permite, quando comparado com o

procedimento de AAE ser mais preciso e pormenorizado, uma vez que se destina a um único projeto.

A avaliação ambiental estratégica procura, no essencial, influenciar a tomada de decisões ao nível estratégico, proporcionando conhecimentos de forma a alcançar alternativas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental, permitindo uma análise mais profunda de cada alternativa, propondo opções sempre num quadro de sustentabilidade e equilíbrio ambiental global.

A principal questão que se colocou nesta dissertação foi também aferir da evolução da aplicação destes instrumentos e da crescente importância que a AAE tem no desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, é apenas possível com um planeamento e avaliação estratégica que tenha em conta os grandes problemas causados por este. A AAE, obrigatoriamente, tem de produzir respostas consistentes às questões fundamentais da preservação ambiental e permitir gerar políticas [e respectiva transcrição para diplomas legais] cujas linhas orientadoras permitam uma melhor integração dos problemas e objectivos ambientais e de sustentabilidade dos planos e programas que se pretendam implementar.

Conclui-se facilmente que, torna-se indispensável a adopção dos dois instrumentos analisados, mas tendo sempre por base a AAE. Apenas com uma visão holística de todos os processos e respectivos impactes ambientais, se poderão estabelecer parâmetros comuns e globais de avaliação que, partindo da premissa que as questões ambientais não têm fronteiras, contribua para a formulação de opções estratégicas que tenham presente o pretendido desenvolvimento sustentável.

## BIBLIOGRAFIA

- Agência Europeia do Ambiente. Retirado em março, 10, 2013 de <http://www.eea.europa.eu/pt/>
- Agência Portuguesa do Ambiente. Retirado em abril, 20, 2013 de <http://www.apambiente.pt/index.php>
- Agência Portuguesa do Ambiente. Retirado em novembro, 20, 2012 de <http://www.apai.org.pt/m1/1201095788guiaaae.pdf>
- Amaral, Diogo Freitas. *Curso de direito administrativo*. Almedina, 2010. Vol. II
- Antunes, Luís Filipe Colaço. *Direito Público do Ambiente - Diagnose e prognose da tutela processual da paisagem*. Almedina, 2008.
- Antunes, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico - Um outro paradigma: A planificação modesto-situacional*. Almedina, 2002.
- Antunes, Luís Filipe Colaço. *O Procedimento de avaliação de impacto ambiental*. Coleção Teses, Almedina, 1998.
- Aragão, Maria Alexandra de Sousa, *Direito Comunitário do ambiente*, Cadernos CEDOUA, Almedina, 5-58. 2002.
- Billet, Philippe. *Droit de l'environnement*. Paris, Dalloz, Droit public, 2007.
- Bouzon, Emanuel. *Comentários ao Código Hammurabi*, 1976.
- Canotilho, Gomes “*Procedimento Administrativo e defesa do ambiente*” - Revista de legislação e jurisprudência N.º 3799. 1991
- Correia, Fernando Alves. Revista de Legislação e Jurisprudência N.º 3946, secção de doutrina, Coimbra editora, 4-35. 2007.
- Calderaro, Norbert e Lacrouts, Jérôme. *Le Littoral: Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, Le Moniteur Editions, 2005.
- Castaing, Cécille. “*La mise en œuvre du principe de précaution dans le cadre du référé suspension*”, Actualité Juridique Droit Administratif, nº43 p.2297, 2003.

- Direction Régionale et Interdépartementale de L'Environnement et de L'Énergie.  
Retirado em março, 10, 2013 de <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-etudes-d-impacts-r231.html>
- Fontaine, Lauréline. *Les sources nouvelles en droit de l'environnement*.  
Communication à la journée nationale de l'association française des amis de la Culture juridique (Association Henri Capitant), 2006.
- Freestone, David. *The 1992 Maastricht Treaty - Implications for European Environmental Law*", *European Environmental Law Review*, Vol. N.º 1, 1992.
- Freestone, David e hey, Ellen. *Precautionary principle and international law, the halledge of implementation*. Kluwer Law International, 1996.
- Ferry, Luc. *A Nova ordem ecológica*. Edições ASA, 1993.
- Fonbaustier, Laurent. *L'État et la responsabilité environnementale*.  
Communication à la journée nationale de l'association française des amis de la Culture juridique (Association Henri Capitant), 2006.
- Garcia, Maria da Glória Dias. *O Lugar do Direito na Proteção do Ambiente*. Almedina, 2007.
- Garcia, Maria da Glória Dias. *Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo - O lugar do direito na proteção do ambiente*, 2011.
- Gomes, Carla Amado. *Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo - O lugar do direito na proteção do ambiente*, 2011.
- Gonçalves, Joaquim Cerqueira. *Em louvor da vida e da Morte - Ambiente a cultura ocidental em questão*. Lisboa, Colibri - Artes gráficas, 1998.
- Guillot, Philippe Ch.-A. *Droit de l'environnement*. Manuel Universités droit, Ellipses, 2012.
- Guillot, Philippe Ch.-A. e Darnanville, Henri-Michel. *Droit de l'urbanisme*. Manuel Universités droit, Ellipses, 2012.
- Hertig, Jacques-André e Fallot, Jean-Michel. *Etudes d'impact sur l'environnement*. Traité de Génie civil de l'école Polytechnique fédérale de Lausanne, 2006.

- Hunold, Christian. *“Green political theory and the European Union : the case for a non-integrated civil society”*. Environmental politics, vol.14, n°3, p. 324-343, 2005.
- Jacquot, Henri e priet, François. *Droit de l’urbanisme*. Droit public - Science politique. Précis - Dalloz, 2012.
- Jégouzo, Yves. *“L’évaluation environnementale des plans et programmes”*. Dans Mélanges en l’honneur de Henri Jacquot. Orléans, Presses universitaires d’Orléans, 2006, p. 311-325, 2006.
- Jégouzo, Yves. *Le Grenelle II commenté. Impacts de la Loi No. 2010-788 D’engagement National Pour L’environnement Sur le Droit de L’urbanisme*. Collaborateurs: Nicolas Chauvin, Jean-François Inserguet, Pascal Planchet, Nathalie Wolff. Editions Le Moniteur, 2011.
- Jonas, Hans. *O Princípio Responsabilidade - Ensaio de Uma Ética Para a Civilização Tecnológica*, 1979.
- Kramer, Ludwig, *General Principles of community environmental law their translation into secondary law*, Law & European Affairs, pp.355, 1999.
- Lang, Agathe Van. *Droit de l’environnement*. Thémis droit. PUF, 2011.
- Lang, Agathe Van. *Les sources traditionnelles en droit de l’environnement*. Communication à la journée nationale de l’association française des amis de la Culture juridique (Association Henri Capitant), 2006.
- Malingrey, Philippe. *Introduction au droit de l’environnement*. Tec & Doc Lavoisier, 2006.
- Marques, Viriato Soromenho. *O Futuro frágil - Os desafios da crise global do ambiente*. Publicações Europa - América, 1998.
- Ministério do Ambiente. Retirado em 15, janeiro, 2013 de <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-agricultura-e-do-mar.aspx>
- Ministère de L’Écologie, du Développement Durable et de L’Énergie. Retirado em 15, março, 2013 de <http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-etudes-d-impacts-r231.html>
- Parada, Ramón. *Derecho Administrativo III, Bienes públicos. Derecho urbanístico*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2012.

- Partidário, Maria do Rosário e Jesus, Júlio. *Avaliação do impacte ambiental*. Centro de estudos de planeamento e gestão do ambiente, 1999.
- Paula Oliveira, Fernanda. *Novas Tendências do Direito do Urbanismo - De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de retaliação urbana e de coesão social*. Lições, 2ª Edição. Almedina, 2012.
- Prieur, Michel. *Droit de l'environnement*. Droit public - Science politique. Précis - Dalloz, 2011.
- Rémond-Gouilloud, Martine. *Du droit de détruire*, PUF, Les voies du droit, 1989.
- Romi, Raphael. *Droit et administration de l'environnement*. Domat - Droit public. Montchrestien, 2007.
- Soria, Oivier. *Petit vocabulaire du droit de l'environnement*. Confluences Eds, 2009.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Retirado em 20, dezembro, 2012 de <http://www.oecd.org>
- União Europeia. Retirado em abril, 21, 2013 de [http://europa.eu/eu-law/legislation/index\\_pt.htm](http://europa.eu/eu-law/legislation/index_pt.htm)
- União Europeia, retirado em maio, 15, 2013 de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/l28056\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_pt.htm)
- United Nations Economic Commission for Europe. Retirado em 10, janeiro, 2013 de <http://www.unece.org/env/eia/eia.html>