

A Sua Excelência
o Ministro do Ambiente
Rua de «O Século», 51
1200-433 Lisboa

- por protocolo -

Lisboa, 7 de fevereiro de 2017

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2016/26055

Q/2556/14 (UT1)

Recomendação n.º 1/A/2017

(alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro)

Assunto: declaração de impacto ambiental. Ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas. Construção de fábrica de cal (Maxieira, Fátima, concelho de Ourém)

Nos termos e para os efeitos do disposto da alínea a), do n.º 1, do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, e em face da motivação seguidamente apresentada, recomendo a Vossa Excelência que providencie:

1) Pelo aperfeiçoamento das práticas em matéria de avaliação dos impactos ambientais, mediante a outorga de instruções à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, I.P.) e, em coordenação com Sua Excelência o Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional —, em ordem a:

a) Impedir que, por via de declarações favoráveis condicionadas se permitam atividades irremediavelmente desconformes com normas de planos municipais e com res-



trições de utilidade pública diretamente aplicáveis, nomeadamente a Reserva Ecológica Nacional (REN).

b) Introduzir maior rigor e coerência na avaliação criteriosa do impacto ambiental dos projetos, designadamente:

i) Não subestimando os recursos aquíferos, relegando a sua avaliação para momento ulterior à decisão, antes começando pela sua caracterização e pela prognose do eventual prejuízo;

ii) Cumprindo o dever de análise dos efeitos cumulativos de projetos associados;

iii) Exigindo uma fundamentação clara e precisa que expresse as razões por que se permitiu um procedimento simplificado de alteração das condicionantes próprias da Reserva Ecológica Nacional, sem desconsiderar as funções dos bens naturais protegidos nem as singularidades da topografia local.

2) Pela declaração de nulidade dos atos praticados no termo dos procedimentos de avaliação do impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014, e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014.

Queira Vossa Excelência atender às motivações que se apresentam, no termo da apreciação das questões controvertidas, no âmbito da instrução deste procedimento e com observância do princípio do contraditório (artigo 34.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, na redação da Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro).

§ 1.º Da queixa

Um conjunto de moradores da aldeia de Maxieira, freguesia de Fátima e concelho de Ourém, pediu a intervenção deste órgão do Estado junto das autoridades públicas ambientais, opondo-se aos termos da declaração de impacto ambiental (DIA), condicionalmente favorável, de dois projetos da iniciativa de Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A.: o projeto de ampliação da pedreira denominada Serrado das Oliveirinhas, cerca de um quilómetro a sudoeste da Maxieira e o projeto de construção de uma fábrica de cal na área da ampliação. Argumentaram, designadamente, que teriam sido desconsideradas, no âmbito do pertinente procedimento decisório, as razões expostas pelos moradores e

pela Quercus — Associação Nacional de Conservação da Natureza, no âmbito do procedimento de consulta pública dos estudos de impacto ambiental, relativo ao projeto de construção de uma fábrica de cal pela Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A., manifestando a sua oposição à execução do projeto. Foi menosprezado o agravamento do prejuízo, que o novo empreendimento, em conjugação com os demais estabelecimentos de pedreira explorados na freguesia, acarreta para a qualidade de vida das pessoas, o ambiente e a saúde pública. Os terrenos afetos ao estabelecimento industrial integram uma área florestal dominada por pinhal com eucaliptos e azinheiras junto do Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros, a qual foi arrasada, após corte e arranque dos exemplares arbóreos, compreendendo espécie protegida. Estes terrenos integram-se, do mesmo passo, em área da REN.

Os moradores contestaram ainda o projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, que se encontra licenciada para 1,41 hectares, pretendo a Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A. ampliar a área de exploração para 8,85 hectares. De acordo com o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira, cerca de 1,47 hectares destinam-se a ser ocupados pelos anexos da pedreira, compreendendo a construção do estabelecimento de fabrico de cal. Ora, nos termos do disposto na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, os anexos de pedreira apenas podem compreender instalações e oficinas para serviço destinados à indústria extrativa, o que exclui a indústria transformadora e, por conseguinte, o fabrico de cal.

Na queixa foi também alegada a verificação de uma sobreposição entre as áreas abrangidas pelos estudos de impacto ambiental dos projetos de construção da fábrica de cal e de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, o que, além de se revelar incoerente, induz as autoridades em erro.

Acresce que, na área representada nos dois estudos onde a Microlime — Produção de Cal e Derivados, S.A. se propõe edificar o estabelecimento industrial, existe uma grande dolina, constituindo uma depressão com terras férteis permeáveis, determinante para a recarga do aquífero do Maciço Calcário Estremenho e o abastecimento das nascentes na base da Serra de Aire. Nos estudos em questão, aquela depressão está identificada

como possível dolina, sem que tenha sido devidamente quantificado o impacto da sua destruição por impermeabilização do terreno nas imediações da fábrica.

Referiram ainda os queixosos que ambos os estudos de impacto ambiental referem-se às alternativas à localização dos projetos sem, contudo, incluir uma análise comparativa que avalie os impactos de cada uma das localizações, ou tão pouco, da anterior localização projetada (Moimento). Os estudos referem que as áreas dos projetos se caracterizam pela existência de matos e floresta mista de pinheiros e eucaliptos. No entanto tais áreas foram, segundo a Quercus, totalmente desmatadas em data prévia à realização dos estudos. A execução do projeto implicará, ainda, a contaminação do solo por derrames de óleos e combustíveis, a compactação de terrenos por aumento de poeiras e infiltração de materiais finos, o prejuízo para a qualidade do ar. Estimam-se emissões de CO² na ordem das 280.000t/ano e um tráfego diário de cerca de 70 camiões.

Os queixosos afirmaram não terem sido devidamente identificados os impactos na área de acesso ao estabelecimento a qual se pretende ampliar e se encontra povoada de eucaliptos e pinheiros.

Todos estes elementos suscitam reservas aos queixosos no tocante à credibilidade da avaliação de cada projeto e do seu impacto local.

§ 2.º Da regular apreciação do impacto ambiental dos projetos

A/ Recursos Hídricos e Reserva Ecológica Nacional

No término das averiguações preliminares efetuadas junto da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo e do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., houve oportunidade de expor a Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente as conclusões preliminares alcançadas, questionando a disponibilidade para ponderar o reconhecimento da nulidade dos atos praticados nos termos dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014 e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014, por se mostrar indiciada a desconformidade com o disposto na alínea e), n.º 1, do artigo 54.º e no n.º 1 do artigo do 57.º do Regula-

mento do Plano Diretor Municipal de Ourém¹ e com o Regime da REN² (cf. nosso ofício S-PdJ/2015/6497, de 2 de setembro de 2015).

Foi assinalada a indevida quantificação do impacto da destruição de uma dolina representada nos estudos de impacto ambiental dos projetos de ampliação da pedreira e de construção do estabelecimento industrial, por impermeabilização do solo nas imediações do estabelecimento. Isto porquanto nenhuma das declarações de impacto ambiental foi precedida da caracterização rigorosa daquela depressão e de uma avaliação circunstanciada do impacto da sua destruição. A autoridade ambiental limitou-se a impor a apresentação de um estudo geológico que averiguasse a eventual existência da dolina no setor norte da área em estudo e a sua importância para os recursos hídricos subterrâneos.³

¹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 148-A/2002, publicado no *Diário da República*, n.º 301, 1.ª série-B, em 30 de dezembro.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na redação constante do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de julho.

³ Em 23 de março de 2016, o Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado do Ambiente transmitiu a este órgão do Estado o teor do ofício n.º SO14964, de 11 de março de 2016, da APA, I.P., onde designadamente se lê: «Relativamente à caracterização hidrogeológica da zona em causa, a prospeção geológica e geotécnica, realizada no âmbito do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, não detetou a existência de cavidades cársticas subterrâneas, as quais poderiam evidenciar a presença de uma dolina com importância. Na área de implantação do projeto foram identificadas algumas zonas de fraturação mais intensa e cavidades com alguns metros de profundidade preenchidas por “terra rossa”.

No sentido de identificar eventuais algares, foi utilizado um inventário fornecido pela Câmara Municipal de Ourém, que refere a existência de duas cavidades nesta área – o algar da Cova da Raposa e o algar do Covão Redondo. De modo a confirmar a presença destes algares foi realizado um levantamento de campo, complementado com perfis de resistividade obtidos a partir da campanha de prospeção geofísica. Os trabalhos efetuados não confirmaram a presença dos algares, tendo no entanto identificado duas pequenas cavidades pouco desenvolvidas em profundidade e preenchidas por material argiloso.

Apesar de não terem sido identificadas cavidades cársticas, o mesmo estudo geológico-geotécnico referia a existência de uma possível dolina no sector norte da área em estudo, abrangido pela instalação da Fábrica de Cal da Maxieira. Os trabalhos efetuados não permitiram confirmar a existência dessa estrutura. No entanto, nas conclusões apresentadas no mesmo estudo era referida a necessidade de realizar uma investigação mais aprofundada, para averiguar a existência de descontinuidades geológico-estruturais importantes em profundidade, que justificassem a proteção da estrutura cárstica.

O estudo geológico apresentado em junho de 2014, para efeitos de cumprimento da Condicionante n.º 1 e da Condicionante n.º 4 das Dia emitidas para o projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas e para o projeto da Fábrica de Cal da Maxieira, respetivamente, permitiu concluir que a dolina não constitui uma estrutura relevante para os recursos hídricos subterrâneos, encontrando-se preenchida por material argiloso até profundidades que podem ser superiores a 20 metros.»

E mais explicitou, no referido ofício, a APA, I.P. que: «[t]anto quanto é conhecimento desta Agência, enquanto autoridade nacional de AIA, esta abordagem é consistente com a prática que tem vindo a ser adotada pelas várias autoridades de AIA, para gestão de situações similares.

Muito embora o estudo tenha sido concluído em momento ulterior, e tenha afastado os piores receios, não deixa de ser pouco prudente estipular, como condicionante da declaração de impacto ambiental, a elaboração de um estudo que, supostamente, haveria de constituir um dos pressupostos do ato administrativo a praticar. Jamais as conclusões do estudo poderiam, *a posteriori*, impedir a execução do projeto, na hipótese de se confirmar o prejuízo elevado para os aquíferos. O facto estaria consumado. Tratando-se de uma área estratégica de proteção e recarga de aquíferos, deveria redobrar-se o cuidado na estimativa dos efeitos do projeto de ampliação de uma pedreira e de construção de fábrica de cal.⁴

O Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, alterou o Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de outubro, que, por sua vez, aprovou o regime jurídico da pesquisa e exploração de massas minerais. Nos termos da alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro, os anexos de uma pedreira apenas podem compreender instalações e oficinas para serviços integrantes ou auxiliares de exploração de massas minerais e exclusivamente afetos à indústria extrativa, o que exclui a indústria transformadora e, por conseguinte, o fabrico de cal. Esta interpretação encontra-se vertida em um parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR—LVT), de 22 de novembro de 2013, de acordo com o qual a unidade transfor-

Neste âmbito, realça-se o reforço do papel da autoridade nacional de AIA, nos termos do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na redação atual, enquanto entidade promotora de uma atuação coordenada e harmonizada por parte das várias autoridades de AIA.

Destaca-se o papel do Grupo de Pontos Focais das autoridades de AIA, coordenado por esta Agência, enquanto fórum privilegiado para promoção de consensos e definição de normas técnicas/interpretativas relativas à aplicação do regime jurídico de AIA.»

⁴ Como refere Luís Filipe Colaço Antunes, «[o] conteúdo do ato final (do ato autorizativo) é fortemente condicionado pelos resultados conseguidos pela atividade administrativa cognoscitiva em sede instrutória, especialmente nos procedimentos plurifuncionais. A correção da avaliação de impacto ambiental depende não só da qualidade da lei, mas também da capacidade técnica das entidades encarregadas da instrução do procedimento. Sendo assim, não parece excessivo sustentar que a fase decisiva da atividade administrativa, na qual a situação de supremacia da Administração se manifesta com mais evidência, é aquela em que se adquirem os elementos determinantes para tomar uma decisão. É nesta sede que se colocam as bases da realização das “escolhas”, da chamada “oportunidade administrativa” ou, segundo cremos, se projeta a decisão mais adequada e, portanto, legítima”. Há, contudo, casos em que bem pode dizer-se que o ato conclusivo do procedimento, ainda que abstratamente discricionário, resulta em concreto de todo vinculado aos resultados entretanto adquiridos na instrução. Estamos a pensar naqueles atos que pressuponham o apuramento de factos através do recurso a conhecimentos especializados de carácter técnico. Nestas situações bem pode suceder que o “vínculo” (técnico) seja de tal forma intenso que a Administração tenha perante si bem poucas escolhas ou mesmo apenas uma, sem qualquer alternativa». Cf. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*, coleção teses, Almedina, 1998, pp. 269 e 270.

madora não se enquadra no conceito anexo de pedreira. Como tal, a fábrica de cal apresenta-se incompatível com o regime jurídico da REN que apenas viabiliza a extração de inertes. Na verdade, o fabrico de cal ultrapassa claramente a atividade extrativa. A classificação das atividades económicas confirma este juízo da experiência comum. Assim, a Classificação das Atividades Económicas (CAE), Versão 3, enquadra a atividade de fabrico de cal nas indústrias transformadoras (23521 Fabricação de Cal).

No tocante à afetação das áreas da REN, considerou-se não serem expectáveis impactos negativos significativos nas funções da REN que se pretendem salvaguardar (área estratégia de proteção e recarga de aquíferos), admitindo-se a viabilidade do projeto, ainda que condicionada a um procedimento simplificado de alteração da delimitação da REN, ao abrigo do disposto no artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

No que tange à apreciação da conformidade do projeto da fábrica de cal, considerou a CCDR-LVT que, não podendo a indústria transformadora integrar-se no conceito de anexo de pedreira, o seu enquadramento teria de se efetuar nos termos do artigo 16.º-A do citado diploma, devendo ser comprovado o seguinte: (1) não serem postas em causa as funções das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos, nos termos do Anexo I; (2) a inexistência de alterações significativas na topografia dos terrenos.

Sem conhecer nem quantificar, com rigor, os impactos nos recursos hídricos não é possível presumir a inexistência de prejuízo significativo para a recarga de aquíferos nem, por conseguinte, se mostra acautelada a regular prossecução do interesse público que fundamentou a classificação da área como REN.

Foram fixadas, entre outras condicionantes, na DIA relativa ao projeto fabril, designadamente, a de «demonstrar que foi concretizada a desafetação da delimitação da REN para a área do projeto inserida nesta condicionante legal» e, como já se referiu, a de «apresentar um estudo geológico que permita averiguar a eventual existência da dolina no setor norte da área em estudo e sua importância nos recursos hídricos subterrâneos». Ambas as condicionantes foram cumpridas em momento posterior à da aprovação da DIA,

mostrando-se já concluído o estudo geológico e tendo a área sido excluída do regime REN, na sequência de um procedimento de alteração simplificada.

Contudo, tenho por indevida, por violação do dever de boa administração, a aprovação da DIA com estes condicionalismos. O n.º 1 e o n.º 2 do artigo 16.º do Regime Jurídico da Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (adiante designado por RJIA) pressupõem que todos os impactos foram avaliados. A aprovação com condicionamentos, legalmente prevista, diz respeito à correção de efeitos sobre impactos identificados e não à avaliação de impactos não estudados, os quais, se oportunamente identificados, são determinantes na fixação do sentido ou do conteúdo da decisão final, podendo dar azo à modificação do projeto e à previsão de medidas complementares de compensação. A recolha de elementos complementares após a elaboração do parecer técnico final encontra-se expressamente prevista, podendo determinar a suspensão do procedimento e nova consulta pública.⁵

Foi possível apurar, com base na documentação que nos foi facultada pela CCDR-LVT, que o requerente apresentou um aditamento através do qual informou:

«o terreno de implantação da fábrica apresenta-se em geral plano, sendo que as intervenções na topografia dizem respeito às movimentações de terras para nivelamento do terreno e posterior colocação das plataformas da instalação industrial às cotas previstas, e que incluirão a prévia limpeza geral do terreno, a abertura de caboucos para as fundações dos edifícios e equipamentos e todos os trabalhos de escavação e aterro necessários para a execução das plataformas. O projeto prevê, na fase de construção, uma movimentação de terras de cerca de 34495 m³, dos quais 2485 m³ serão utilizados no aterro da obra e o restante será encaminhado para vazadouro licenciado. Salienta-se ainda que as profundidades de escavação deverão variar entre os 2,5 e os 6 m de profundidade, podendo considerar-se que

⁵ Dispõe o artigo 16.º do RJIA que:

«1- A CA, tendo em conta os pareceres técnicos recebidos, a apreciação técnica do EIA, o relatório da consulta pública e outros elementos de relevante interesse constantes do processo, elabora o parecer técnico final do procedimento de AIA e remete-o à autoridade de AIA, para preparação da proposta de DIA, até 15 dias antes do termo dos prazos fixados no n.º 2 do artigo 19.º

2 - Face ao parecer da CA, a autoridade de AIA deve ponderar, em articulação com o proponente, a eventual necessidade de modificação do projeto para evitar ou reduzir efeitos significativos no ambiente, assim como sobre a necessidade de prever medidas adicionais ambientais de minimização ou compensação.

3 - Nos casos em que se verifique o disposto no número anterior, o procedimento suspende-se por prazo não superior a seis meses para apresentação do proponente dos elementos reformulados do projeto.

4 - A suspensão do procedimento cessa com a entrega à autoridade de AIA dos elementos reformulados pelo proponente.

5 - A natureza ou conteúdo dos elementos podem dar lugar a nova recolha de pareceres, a nova pronúncia da CA bem como à repetição de formalidades essenciais, nomeadamente da consulta pública, reduzindo-se o prazo desta última para 10 dias.

[...]

grande parte da movimentação de terras se deve à realização das fundações da fábrica, pelo que se conclui que não se verificarão alterações significativas da topografia do terreno. Na fase de exploração não estão previstas movimentações de terra associadas à Fábrica de cal pelo que de acordo com o acima apresentado se conclui que a implementação do projeto não dará origem a uma alteração significativa da topografia atual.»

Os serviços da CCDR-LVT citam este trecho do aditamento e, sem fazer apelo a quaisquer outros elementos de ponderação, concluem que «deste modo, aceita-se que não estão em causa alterações significativas da topografia do terreno, podendo considerar-se este requisito como cumprido»⁶.

Estes elementos parecem, todavia, manifestamente insuficientes para fundamentar a natureza pouco significativa das alterações da topografia, importando atender ao volume de terras a movimentar (34495 m³) e à natureza dos trabalhos. Está em causa a instalação de um estabelecimento industrial, cujos trabalhos não podem ter-se por despicientes, em área objeto de proteção especial, pelo valor e sensibilidade ecológica ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais.

Relativamente à alteração da delimitação da REN, o Regime Jurídico desta, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, em vigor à data da emissão da DIA do projeto da fábrica de cal, definiu como pressuposto a salvaguarda da preservação dos valores naturais fundamentais, bem como a prevenção e mitigação de riscos para pessoas e bens (n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).

Deixa fortes dúvidas a legalidade de um ato que apenas visa alterar o parâmetro de conformidade de um ato administrativo para o viabilizar. Se o desvio de poder caracteriza o exercício de um poder discricionário para alcançar fim diverso daquele para que foi concebido e atribuído ao órgão, este é porventura um bom exemplo de como não deve agir a administração pública.

Por outro lado, na falta de alusão ao impacto sobre o relevo natural, mostra-se indiciado um défice na ponderação e não se encontra fundamentação que permita concluir pela razoabilidade da apreciação administrativa.⁷

⁶ Cf. Informação CCDR-LVT n.º I15776-201311-DSOT/DGT, de 19 de novembro de 2013.

⁷ O princípio da justiça e da razoabilidade impõem que, em matéria de interpretações de normas jurídicas e de valorações próprias do exercício da função administrativa, os órgãos administrativos rejeitem as soluções manifestamente desrazoáveis. *Vide* artigo 8.º do CPA.

B/ Desconsideração do impacto cumulativo

Um outro aspeto que suscita as maiores reservas é o da contemporaneidade entre o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas e o estudo de impacto ambiental do projeto da fábrica de cal, na medida em que um seria pressuposto lógico do outro.⁸

Só depois de viabilizada a ampliação se poderia objetivamente avaliar o impacto da implantação da fábrica de cal nessa mesma área ampliada. Por conseguinte, foi desconsiderada a avaliação do impacto cumulativo⁹ dos dois projetos sobre o ambiente, o que me leva também a questionar a própria credibilidade do procedimento, assinalando que o impacto ambiental conjunto excede o da mera soma das partes. Assim, de entre as três condicionantes fixadas na declaração de impacto ambiental no que respeita à fábrica de cal, apenas foi reproduzida, na declaração relativa à ampliação da pedreira, a condicionante da apresentação do estudo geológico, omitindo-se a necessária conformação com o Plano Diretor Municipal (PDM) e com o regime jurídico da REN. Isto não obstante a estrita associação entre os dois projetos.

§ 3.º Da conformidade com o Plano Diretor Municipal de Ourém

A CCDR-LVT, em parecer homologado em 26 de dezembro de 2013, reconheceu expressamente que o projeto conflituava com o artigo 54.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém, em face do enquadramento do uso industrial no Tipo 1. Este não se compadece com a previsão de instalações industriais consignada na alínea e), n.º 1, do artigo 54.º.

A Câmara Municipal de Ourém e a CCDR-LVT pronunciaram-se pela incompatibilidade do projeto de construção de fábrica de cal com o disposto no Regulamento do Plano Diretor Municipal de Ourém, por a área edificável da parcela não atingir um mínimo de

⁸ Cf. Declaração de impacto ambiental de 17 de fevereiro de 2014, onde se lê: «Com o presente projeto pretende-se obter o licenciamento da ampliação da pedreira “Serrado das Oliveirinhas” cuja laboração se destina à produção exclusiva de matéria-prima para produção de cal da Fábrica de Cal da Maxieira que o proponente pretende instalar na zona norte da área de implantação do projeto e que constitui um projeto associado».

⁹ A qual é obrigatória nos termos da alínea k), do n.º 2, do anexo IV e do n.º 6 do anexo V ao RJAIA.

5 hectares de espaço florestal e por pretender impermeabilizar mais de 3000 m² de espaço florestal (cf. tabela anexa ao artigo 57.º).

Em 19 de novembro de 2013, a Câmara Municipal de Ourém aprovou um parecer favorável condicionado sobre o projeto de instalação da unidade industrial de cal, com esta simples premissa:

«atendendo à escolha da nova localização geográfica e às mais valias da mesma, a Câmara Municipal de Ourém já tem este local assinalado no âmbito da revisão do PDM, sendo um local em estudo no sentido de conciliar o espaço a destinar à indústria extrativa com a presente pretensão, quer em termos de espacialização no âmbito do ordenamento, quer em termos de parametrização edificatória ao nível regulamentar».

Uma vez mais, opta-se por alterar os parâmetros da legalidade para abrir caminho ao que, de outro modo, seria ilícito. A Câmara Municipal reconheceu, contudo, a possibilidade de a pretensão não ser acolhida em sede de revisão do PDM:

«As edificações só podem ser autorizadas nas condições que o PDM assim permitir na fase de licenciamento (...). Embora a proposta da Câmara Municipal seja no sentido de contemplar esta situação na revisão do PDM, a decisão final não é da competência da autarquia, pelo que a mesma não pode ser confrontada com esta situação se a pretensão não for submetida favoravelmente pela Comissão de Acompanhamento».

Insisto que vigorava, ao tempo, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, designadamente o artigo 117.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 19 de setembro, no qual se determinava que nas áreas a abranger por novas regras urbanísticas constantes de plano municipal de ordenamento do território ou sua revisão, os procedimentos de licenciamento ficariam suspensos a partir do termo fixado para o início da discussão pública e até à entrada em vigor daqueles instrumentos de planeamento.

No Plano Diretor Municipal de Ourém¹⁰ não se encontra nenhuma modificação que possa «legalizar» ou «regularizar» os projetos que motivaram a queixa apresentada.

¹⁰ *Vide* nota 1.

§4.º *Violação do dever de boa administração ambiental*

Está também em causa o incumprimento do dever de boa administração na apreciação e valoração do impacto ambiental de projetos que apresentam especial risco para o ambiente e os recursos naturais.

Não é suficientemente clara a motivação da decisão adotada no exercício da discricionariedade administrativa, porquanto as apreciações técnicas efetuadas não lograram demonstrar a coerência e a racionalidade da decisão. A administração, mesmo atuando no âmbito da outrora designada discricionariedade técnica, não pode deixar de explicitar, de forma clara, acessível e suficiente, as suas decisões, em respeito pelos princípios estruturante do Estado de direito.

Foi desconsiderada a extensão dos impactos sobre o meio hídrico relativamente a um projeto a desenvolver em área estratégica para a proteção e recarga dos aquíferos. A prudência mandaria não estipular como condicionante da declaração de impacto ambiental um estudo que supostamente haveria de constituir um dos pressupostos do ato administrativo a praticar. E não é pelo facto de o estudo ter sido empreendido *a posteriori* e se ter concluído que a dolina não constitui uma estrutura relevante para os recursos hídricos subterrâneos, que a fixação daquela condicionante se afigura legítima. Tenho presente que, conforme se pronunciou Associação Nacional de Conservação da Natureza (Quercus), no âmbito da consulta pública de ambos os projetos, o sistema aquífero do Maciço Calcário Estremenho constitui uma importante reserva de água subterrânea do país, apresentando extrema vulnerabilidade a contaminações de diversos tipos.¹¹

¹¹ Em particular, no texto anexo à DIA relativa ao projeto de fábrica de cal da Maxieira, de 12 de fevereiro de 2014, é mencionado: «a Quercus salienta que, apesar do EIA referir que a possibilidade de contaminação do solo por derrames acidentais de óleos, lubrificantes, combustíveis, que poderão chegar ao aquífero por infiltração, é inexistente ou reduzida, a ocorrência destes derrames não tem um carácter apenas potencial uma vez que se trata da exploração de uma pedreira e de uma fábrica que envolvem um tráfego considerável de camiões e outros veículos e a utilização do coque de petróleo como combustível. Também em termos de recursos hídricos, a Quercus salienta que o EIA refere que a drenagem das águas pluviais provenientes de toda a área impermeabilizada serão reencaminhadas para a vala de drenagem da estrada municipal EM 360 não havendo lugar a qualquer tipo de tratamento destas águas que facilmente poderão sofrer contaminação proveniente de óleos ou combustíveis derramados.»

Expresso, também, a minha particular apreensão no tocante ao reconhecimento pela APA, I.P. de que «esta abordagem é consistente com a prática que tem vindo a ser adotada pelas várias autoridades de AIA, para gestão de situações similares»¹².

O parecer de impacto ambiental incorporado na decisão final do procedimento possui natureza discricionária, o que postula a necessidade acrescida de fundamentação.¹³

A APA, I.P. sustentou que os sistemas produtivos praticados na pedreira, considerando a totalidade das atividades de exploração e processamento de agregados, não originam efluentes líquidos industriais e que os processos produtivos da pedreira não envolvem a utilização de água.¹⁴

Relembro, no entanto, tratar-se de uma área estratégica de proteção e recarga de aquíferos, merecendo, por conseguinte, a aprovação de um projeto industrial uma rigorosa ponderação. Como já assinalai, o fabrico de cal excede a atividade extrativa, enquadrando-se no conceito de indústria transformadora, e, por isso, incompatível com o regime jurídico da REN. Os estudos de avaliação de impacto ambiental constituem um instrumento dos princípios da prevenção e da precaução, na medida em que contribuem para que as decisões sejam tomadas com base na melhor informação científica possível.^{15 16}

Nesta circunstância, o procedimento administrativo deve refletir a ideia de que qualquer decisão constitui sempre a assunção de um determinado risco para o meio ambi-

¹² *Vide* nota 3.

¹³ «O parecer de impacto ambiental, ao fazer referência a avaliações técnicas de tipo operativo como são assiduamente os estudos de impacto ambiental e as alternativas eventualmente mais favoráveis, exige necessariamente a sua fundamentação objetiva, de forma a obviar a arbitrariedade», Antunes, Luís Filipe Colaço, *ob. cit.*, pp. 706-707.

¹⁴ Cf. ofício n.º S014964 – 201603-CD, de 11 de março de 2016.

¹⁵ Constituem princípios materiais de ambiente, de acordo com o disposto na alínea c) do artigo 3.º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, os princípios «da prevenção e da precaução, que obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte, os impactos adversos no ambiente, com origem natural ou humana, tanto em face de perigos imediatos e concretos como em face de riscos futuros e incertos, da mesma maneira como podem estabelecer, em caso de incerteza científica, que o ónus da prova recaia sobre a parte que alegue a ausência de perigos ou risco».

¹⁶ Nos termos do disposto na alínea d) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, a «avaliação de impacto ambiental» constitui «um instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efetiva participação pública e análise de possíveis alternativas, tendo por objeto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projetos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projetos e respetiva pós-avaliação».

ente e o imperativo de introduzir no processo decisório a sua identificação e ponderação.¹⁷

Nenhuma informação foi transmitida quanto à articulação entre o estudo de impacto ambiental do projeto de ampliação da pedreira e o estudo de impacto ambiental da fábrica de cal, o que não permite avaliar objetivamente o impacto da implantação do estabelecimento industrial na área ampliada. Não foi devidamente avaliado pelos interessados, em fase de consulta pública, por não ter sido dada a conhecer a real dimensão do projeto, o impacto global do empreendimento ou o impacto cumulativo dos dois projetos.

§ 5.º *A invalidade dos atos administrativos*

O parecer ambiental constitui uma formalidade essencial na aprovação de projetos sujeitos ao regime jurídico da AIA. Sem que tenha tido lugar uma apreciação cabal do impacto ambiental, o procedimento converte-se em uma mera aparência. O resultado das alterações produzidas no ambiente, inerentes à execução cumulativa dos dois projetos associados, é necessariamente mais gravoso do que o efeito desfavorável do conjunto das alterações introduzidas por cada um dos projetos. Em suma, não foi avaliado o real impacto (cumulativo) do empreendimento. Na avaliação do impacto da ampliação da pedreira em área REN descurou-se a análise dos efeitos adversos do estabelecimento industrial, indevidamente qualificado como anexo de pedreira.

A ponderação dos efeitos cumulativos de um projeto relativamente a outros constitui um dos critérios legais de seleção dos projetos para efeitos de sujeição a procedimento de AIA, nos termos das subalíneas *ii)* e *iii)* da alínea b), alínea c), do n.º 3, do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, conjugadas com o disposto na alínea b) do

¹⁷ Segundo Luís Filipe Colaço Antunes, «[o] instituto de avaliação de impacto ambiental, tal como vem configurado no nosso ordenamento jurídico, oferece ao ambiente uma garantia de natureza fundamentalmente procedimental. Prescreve o conhecimento dos efeitos ambientais diretos, indiretos e cumulativos (de curto e longo prazo), dados como prováveis em consequência da intervenção projetada, assim como a explícita e formal assunção de tais efeitos entre os elementos de juízo sobre os quais se deve fundar a decisão a respeito do referido projeto. A avaliação de impacto ambiental exige que aos juízos analíticos respeitantes aos distintos aspetos do ambiente, sujeitos a parâmetros e standards relativos à emissão de substâncias inquinantes do ar, água, solo, etc, acresça um juízo global que tenha em consideração as alterações ambientais no seu conjunto (o impacto), tendo também em atenção as possíveis interações entre uma série de efeitos distintos. A garantia da avaliação de impacto ambiental é uma garantia de tipo procedimental, no sentido de que a proteção do ambiente resulta não tanto de rigorosos limites postos à alteração do ambiente, mas sobretudo do modo por que se procede à individualização e avaliação de tais alterações», *ob. cit.*, pp. 207-208.

n.º 1 do Anexo III do mesmo diploma legal. A avaliação dos possíveis impactos ambientais significativos deve efetuar-se de forma integrada (alínea a) do artigo 5.º do citado diploma). A densificação legal de critérios constitui um instrumento de controlo do arbítrio da administração, pretendendo introduzir um elemento de estabilidade na prática de avaliação do impacto ambiental.

Foi subestimada a identificação e a previsão dos efeitos ambientais das operações em área REN, por desconsideração da sua dimensão e do seu alcance. Ficou, assim, comprometido o rigor científico na análise da viabilidade da execução de tais projetos.

Resta-me, pois, concluir que as práticas administrativas adotadas na aplicação do regime jurídico da avaliação do impacto ambiental suscitam dúvidas quanto à criteriosa avaliação dos efeitos positivos e negativos de um determinado projeto para o ambiente, que reclama o conhecimento das suas natureza, magnitude e significância, assim como a consideração dos impactos cumulativos.

O parecer de impacto ambiental é um ato final parcial de um procedimento especial. Além de uma formalidade substancial, constitui uma formalidade essencial na medida em que o efeito que a lei lhe atribui não é atingível por outra via. Os atos que prescindem do procedimento legalmente previsto e lesam o conteúdo essencial de um direito fundamental são, por isso, nulos.¹⁸

¹⁸ Particularmente esclarecedoras são as considerações expendidas por Luiz Cabral de Moncada, a respeito do instituto da nulidade: «O que dizer do critério da falta dos elementos essenciais do acto administrativo? Compreende ele todos os casos de nulidade? O critério legal necessita de ser interpretado em termos hábeis. Dentro dos elementos essenciais do acto, cuja falta importa nulidade, temos de incluir considerações materiais sob pena de o critério em causa ser incompleto. É que há actos cuja subsistência na ordem jurídica é de tal modo insuportável de uma perspectiva substancial que a nulidade surge como a invalidade adequada. É o caso dos actos administrativos que ferem o conteúdo essencial de um direito fundamental, como se conhecem vários.

O critério da nulidade não é, portanto, uniforme e não pode olhar apenas para dentro do acto administrativo apreciado nas suas componentes estruturais. Deve olhar-se para fora e apreciar o acto administrativo no contexto das decisões e dos compromissos axiais da ordem jurídica no seu todo. É a esta luz que devem ser considerados os referidos elementos essenciais do acto cuja falta gera nulidade. Urge, portanto, interpretar a fórmula legal da nulidade do acto medida pela falta dos referidos elementos nela incluindo considerandos materiais, sob pena de incompletude. A alínea d) do n.º 2 do art. 133.º do CPA ao considerar nulos os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental acolhe este entendimento. Aquela chamada de atenção justifica-se contra a tentação de uma interpretação apenas formalista do referido preceito do n.º 1 do art. 133.º do CPA ao dizer-nos que o acto é nulo quando lhe falte qualquer dos elementos essenciais.». Cf. «A Nulidade do Acto Administrativo», *Jurismat*, Revista Jurídica 2, Portimão, 2013, pp. 126-127.

O direito fundamental ao ambiente, consignado no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), traduz-se em «um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado». O ambiente é protegido enquanto valor por contribuir, de forma decisiva, para a manutenção da existência e para o bem-estar dos seres humanos. Comporta uma vertente negativa traduzida «na abstenção, por parte do Estado e de terceiros (pois se trata de um direito imediatamente operativo nas relações entre particulares), de acções ambientalmente nocivas», e, por outro lado, assume uma dimensão positiva, enquanto «direito positivo a uma acção do Estado (...), no sentido de defender o ambiente e de controlar as acções de degradação ambiental, impondo-lhe as correspondentes obrigações políticas, legislativas, administrativas e penais.»^{19 20}

A analogia do direito ao ambiente com os direitos, liberdades e garantias, como refere o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República²¹, «tem sentido como meio de garantir o direito à vida.» Considerou, ainda, que viola o artigo 66.º da CRP «o ato administrativo do Estado que não respeite o direito aí consagrado, como seja, aprovando obras ou construções que contribuam para a poluição e degradação do ambiente.»

E, não menos gravoso, é o facto de aquelas práticas terem fomentado o desrespeito de regras de ordenamento e de restrições de utilidade pública vigentes.

¹⁹ Cf. Canotilho, J.J. Gomes, Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 845-846.

²⁰ Veja-se o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 10 de março de 2010, Proc. 046262, 2.ª subsecção do contencioso administrativo, cujo sumário se transcreve parcialmente:

«III- Não existem direitos fundamentais absolutos.

IV - No entanto, as restrições aos direitos fundamentais não podem ofender aquele mínimo para além do qual o direito fundamental deixa de o ser, fica esvaziado enquanto tal.

V - Esse mínimo intocável constitui o chamado conteúdo ou núcleo essencial de cada direito fundamental.

VI - O direito ao ambiente consagrado no art.º 66º da CRP é um direito fundamental, com uma dupla vertente: é, por um lado, um direito negativo, ou seja, um direito à abstenção, por parte do Estado e de terceiros, de acções ambientalmente nocivas, e, por outro lado, um direito positivo a uma acção do Estado, no sentido de defender o ambiente e prevenir e controlar as acções poluidoras que atentem contra este.

VII - Na sua dimensão negativa, o direito ao ambiente é seguramente um dos direitos fundamentais de natureza análoga a que se refere o art.º 17º da CRP, sendo-lhe, portanto, aplicável, o disposto no seu art.º 18º.», disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0efcc1fe7592d22a802576e800404992?OpenDocument> e consultado em 3 de janeiro de 2017.

²¹ Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º 36/89, publicado no *Diário da República*, n.º 120, 2.ª série, de 25 de maio de 1990.

Por conseguinte, o projeto de construção da fábrica de cal deveria ter sido impedido através de declaração desfavorável de impacto ambiental. Com efeito, aquele apresentava-se desconforme com a norma plenamente vigente do Regulamento do Plano Diretor Municipal, cuja alteração ainda não iniciara a fase de discussão pública e com o regime jurídico da REN. A declaração favorável suscita, pois, as maiores reservas, uma vez que, quando foi deferida já tinham decorrido quase sete anos desde o início da revisão do PDM, em 2007. A incompatibilidade com o regime de planeamento não é atenuada pela circunstância de a Câmara Municipal de Ourém ter a situação assinalada para efeitos da sua regularização no âmbito de um procedimento de revisão do PDM. A revisão de um PDM é uma operação global que visa estabelecer o modelo da estrutura espacial do território municipal e em que participam múltiplos protagonistas, incluindo os cidadãos. O compromisso assumido pela Câmara Municipal, no sentido de rever uma determinada disposição regulamentar daquele instrumento parece condicionar, à partida, o decurso normal dos procedimentos de revisão ou de alteração.

Encontra-se suficientemente indiciada a nulidade dos atos praticados no termo dos procedimentos de avaliação ambiental do projeto de ampliação da pedreira Serrado das Oliveirinhas, em 17 de dezembro de 2014 e do projeto da fábrica de cal de Maxieira, em 17 de fevereiro de 2014.

A declaração de impacto ambiental que autoriza a ampliação da pedreira pressupõe a compatibilidade do uso com o previsto no Regime Jurídico da REN. Qualificou-se indevidamente o estabelecimento fabril como anexo de exploração de inertes, atividade não interdita pelo regime da REN. Em momento posterior, foi reconhecida a errónea qualificação do estabelecimento industrial e a consequente desconformidade com o regime imperativo da REN.

O Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Ambiente veio afirmar que «a identificação de eventuais desconformidades com os instrumentos de gestão territorial (IGT) não determina diretamente a emissão de um parecer desfavorável, nos termos do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na sua atual redação, considerando-se que o procedimento de AIA se deve restringir aos aspetos de afetação ambiental ou aos aspe-

tos legais diretamente relacionados com o ambiente, como é o caso da violação de valores limites estabelecidos (designadamente em matérias de ruído e qualidade do ar) ou de valores patrimoniais ou ecológicos.»²²

É certo que, nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 18.º do regime da AIA, a desconformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis não condiciona o sentido da decisão da declaração de impacto ambiental. Todavia, creio que esta norma tem que ser aplicada com a maior cautela, desde logo, porque não pode prevalecer sobre o regime da nulidade dos atos administrativos desconformes com instrumentos de gestão territorial. Assim sucederá se a autoridade ambiental aprovar, de forma sistemática, declarações de impacto ambiental, relativas a projetos desconformes com normas de planeamento territorial e urbanístico.²³

§ 6.º *Considerações finais*

Tendo presente as incumbências cometidas ao Estado, nos termos do disposto no artigo 66.º da CRP, por sobre tudo, as referidas nas alíneas a) a d) do seu n.º 2, dir-se-á que o poder de regulamentação urbanística das autoridades públicas não pode ceder perante os interesses dos particulares, designadamente dos proprietários de terrenos em áreas de especial sensibilidade ou de empresários que prosseguem projetos de interesse lucrativo.

Existe uma estreita dependência ou ligação entre os instrumentos de planificação urbanística e a avaliação ambiental, considerando que, no âmbito deste procedimento, visa-se aferir se, e em que condições, uma determinada operação pode ser realizada em uma determinada localização sem prejuízo para o ambiente.

O legislador estabelece que a DIA deve incluir informação das entidades legalmente competentes sobre a conformidade do projeto com os instrumentos de gestão terri-

²² Através do ofício n.º 2410, de 2 de agosto de 2016.

²³ Luiz Cabral de Moncada sustenta que: «[a]o mesmo tempo, a noção de elementos essenciais do acto cuja falta gera nulidade deve ser vista numa perspectiva ampla tendo como pano de fundo a ordem jurídica no seu todo, como ficou escrito. A violação dos preceitos axiais da ordem jurídica gera sempre nulidade do acto por lhe faltar um elemento essencial daquela reportado ao respectivo conteúdo pois que o acto pode ser completamente correcto à face da lei e, no entanto, violar preceitos constitucionais relativos à efectividade dos direitos, liberdades e garantias, p. ex., o que reclama a nulidade. O critério da nulidade dever ser, portanto, interpretado também em termos materiais». Cf. *ob. cit.*, p. 127.

torial, as servidões e restrições de utilidade pública e de outros instrumentos relevantes (*vide* alínea f), n.º 3, do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro).

Como afirmou o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 432/93, de 13 de julho²⁴, em matéria de ambiente e urbanismo há uma interdependência de competências e não há que falar em autonomia (estadual, regional ou municipal) pelo que se justifica a intervenção complementar do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

Como princípio geral, a compatibilização e articulação das estratégias de ordenamento territorial determinadas pela prossecução dos interesses públicos com expressão territorial impõe ao Estado, às áreas metropolitanas e às autarquias locais, o dever de ordenação das respetivas intervenções em matéria de gestão territorial.

A escolha de uma localização que conflitua com as normas de ordenamento florestal não pode ser isenta de reparo, por colidir com a utilização prudente e racional dos recursos naturais, objetivo da política ambiental.

No âmbito do procedimento de AIA, a autoridade administrativa está vinculada a ponderar e a procurar concertar múltiplos interesses públicos — ambientais e de ordenamento do território — cujos fins não se excluem, antes se relacionam e se complementam. A apreciação da compatibilidade do projeto com disposições de planos de ordenamento de território é um elemento determinante na qualidade e no rigor da avaliação e na prevenção de operações ilícitas. Não é alheia à determinação do impacto para a qualidade de vida e o ambiente a ponderação da conformidade com o uso previsto em instrumentos de planeamento que prosseguem o desenvolvimento sustentável. A AIA, embora provida de autonomia em relação ao procedimento principal, surge como um procedimento paralelo, cujo resultado determina diretamente o procedimento principal.

Afigura-se, pois, inadmissível a prática de condicionar a viabilidade ambiental à alteração ou revisão da disciplina vertida no regulamento de um instrumento de planeamento, a cujas disposições não são indiferentes preocupações ambientais (no caso, a proteção dos recursos florestais), quando a mesma adquira um carácter sistemático por indiciar um défice na ponderação do impacto adverso na preservação dos valores naturais.

²⁴ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930432.html> e acedido em 3 de janeiro de 2017.

Perante a insusceptibilidade de o projeto satisfazer as prescrições do PDM e de se conformar o regime da REN, promove-se a alteração de instrumentos de ordenamento para atender aos interesses do particular.²⁵ São preteridos, em prol de um projeto empresarial, o uso consagrado como o mais vocacionado ao aproveitamento sustentável do solo e os parâmetros urbanísticos e ambientais vigentes.

Esta prática atenta ainda contra o princípio da estabilidade do planeamento e o da segurança jurídica. As ações ou projetos autorizados devem conformar-se com o mais adequado uso do solo, em termos ambientais, económicos, sociais e culturais.

Este modo de atuação administrativa fomenta o desordenamento e induz uma pressão na alteração do PDM, ao abrir a porta a soluções não regulamentares, potenciando o mau uso do solo, a destruição de áreas naturais, a ocupação social de terrenos agrícolas de qualidade, a degradação do solo por erosão e poluição e a deficiente organização das atividades.

O desordenamento do território é fator preponderante no desequilíbrio ambiental. A ponderação de interesses públicos no procedimento de avaliação do impacto ambiental não pode centrar-se, exclusivamente, em preocupações estritamente ambientais, ao ponto de menosprezar as soluções consagradas em normas de planeamento e de ordenamento do território. Se assim o fosse, como justificar a possibilidade de condicionamento, na declaração favorável, à demonstração da conformidade das edificações com o disposto no regulamento do plano diretor municipal? Seria plenamente inconsequente a apreciação, no âmbito daquele procedimento, da conformidade do projeto com as restrições de interesse público previstas nos instrumentos de planeamento aplicáveis.

Mais grave, porém, é a desconsideração do disposto no artigo 16.º-A do Regime Jurídico da REN que, ao regular o procedimento de alteração simplificada da REN, com base em DIA favorável, estipula como requisito a verificação do cumprimento das normas

²⁵ Como refere António José Lopes dos Santos Brito, «A administração pública, em vez de ter sempre uma ação de antecipação definidora de regras e de formas para o desenvolvimento das estruturas territoriais, anda por vezes a reboque de iniciativas parcelares e desencontradas de promotores privados. A conveniência do proprietário privado não pode dominar sobre o interesse coletivo e muito menos ter uma ampla margem de manobra para influenciar, a seu favor, a administração pública. A nossa ordem institucional não pode continuar assim frágil e dependente de vontades e opiniões de pessoas e/ou grupos. Acontece não raras vezes que as retas intenções do legislador ou a bondade do instrumento criado, são defraudadas na aplicação.» Cf. *A Proteção do Ambiente e os Planos Regionais de Ordenamento do Território*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 67.

legais e regulamentares aplicáveis, designadamente as constantes nos instrumentos de gestão territorial e nos demais regimes jurídicos de licenciamento (*vide* n.º 10). O legislador pretende obstar à viabilização de projetos manifestamente desconformes com a ordem jurídica aplicável, afirmando a estrita associação entre a política ambiental e o ordenamento do território.

Não se ignora que o legislador sujeitou as alterações de delimitação da REN decorrentes de projetos públicos ou privados, objeto de procedimento de que resulte a emissão de declaração de impacto ambiental ou decisão de incidências ambientais favorável ou condicionalmente favorável (*vide* n.º 6 do artigo 16.º-A do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro) a um regime procedimental simplificado. Contudo, estas alterações não são admissíveis se colocarem em crise os valores ambientais em presença e a salvaguarda de riscos para pessoas e bens (*vide* n.º 1 e n.º 2 do artigo 16.º).

O procedimento de avaliação prossegue fins de manifesto interesse público, não podendo ser instrumentalizado em função de interesses particulares. Se a conduta administrativa extrapola a lei ou a ofende claramente, como sucede no caso em apreço, ou, ainda, se a decisão for pautada por pretensões particulares, a Administração atua de forma arbitrária o que determina a invalidação do ato.^{26,27} A elaboração dos instrumentos de planeamento do território, *maxime* dos planos municipais, visa obstar à tomada de decisões casuísticas e arbitrárias sobre os solos. O ato autorizativo consubstanciado na DIA — integrando uma avaliação de impacto ambiental positiva — determina um juízo de conformidade ambiental do projeto, o qual não pode, porém, subverter a aplicação de restrições e

²⁶ A discricionabilidade administrativa não atribui à Administração o poder de efetuar uma apreciação livre e voluntária entre várias escolhas possíveis, mas condiciona-a à individualização da escolha ou decisão mais adequada, que melhor prossegue a consecução do fim que a lei impõe.

O conceito de invalidade admite a nulidade em situações de anti-juridicidade particularmente graves. Nos termos do disposto na alínea e), do n.º 2, do artigo 161.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, são nulos os atos praticados com desvio de poder para fins de interesse privado.

²⁷ Como refere Luiz Cabral Moncada, «[n]um modelo de justiça administrativa de feição acentuadamente subjectivista, como é o caso do nosso actual modelo, deve reconhecer-se ao lesado a possibilidade de uma efectiva tutela contra o acto nulo. Esta passa não apenas pela declaração judicial ou oficiosa da nulidade mas principalmente pela condenação da Administração a indemnizar e a repor a situação existente antes da prática do acto nulo, nos termos da alínea j) do n.º 2 do art. 2.º do CPTA, ambas corporizando pedidos na acção administrativa comum.» Cf. *Ob. cit.*, p 136.

servidões de interesse público, nem eludir normas e princípios fundamentais do direito público administrativo.

É, pois, urgente pôr cobro à prática de atos de aprovação de declarações de impacto ambiental que ofendem valores jurídicos constitucionalmente tutelados e que reflexamente produzem efeitos adversos na fruição do direito ao ambiente e à qualidade de vida.²⁸

Há que consubstanciar práticas administrativas que deem expressão a uma verdadeira política integrada de ambiente e de desenvolvimento, compreendendo o ordenamento do território e a proteção da ambiente e da qualidade de vida.

Com base nesta ordem de razões, recomendo que sejam concedidas instruções às Autoridades de Avaliação de Impacto Ambiental — a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. e às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional — para aperfeiçoamento da prática adotada na avaliação do impacto ambiental dos projetos sujeitos a este procedimento.

Dignar-se-á Vossa Excelência, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 38.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, transmitir-me, dentro de 60 dias, a posição que vier a assumir.

Queira aceitar, Senhor Ministro, os meus melhores cumprimentos,

O Provedor de Justiça,

(José de Faria Costa)

²⁸ Não obstante se entender que a proteção do ambiente não reside apenas em razões antropocêntricas, certo é que muitas das ofensas aos valores tutelados neste âmbito, redundarão, em simultâneo, na ofensa de outros valores constitucionalmente protegidos, como seja a saúde, a integridade física ou a vida.