



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

PARECER JURÍDICO

**SOBRE A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DAS PEDREIRAS DO OUTÃO
PELA SECIL- COMPANHIA GERAL DE CAL E CIMENTO S.A.**

AGOSTO DE 2021



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

CONSULTA

1. A Secil - Companhia Geral de Cal e Cimento S.A. («SECIL») pretende proceder à ampliação da área de exploração das Pedreiras do Outão, em Setúbal. Com efeito, segundo a SECIL, nestas pedreiras está presente uma ocorrência geológica ímpar a nível mundial, o que propicia excelentes características químicas para o fabrico de clínquer e cimento de alta qualidade, que depois é exportado para mais de 35 países. Neste momento, a SECIL encontra-se a desenvolver um Projeto que assenta, para o que ora releva, na compensação entre áreas de exploração novas e áreas já objeto de recuperação paisagística e ambiental com cerca de 35,8 ha / áreas envolventes à Pedreira («o Projeto»).

2. A Pedreira do Outão é composta pela pedreira Vale de Mós A (número de pedreira 431) com uma área licenciada de 53,9 ha e pela pedreira Vale de Mós B (número de pedreira 432), com uma área licenciada de 44,8 ha, num total aproximado de 98,7ha.

3. O Projeto visa fundir as pedreiras Vale de Mós A e B, com cerca de 98,7 ha, e realizar a ampliação destas pedreiras em 18,56 ha (185 263 m²). No âmbito deste projeto pretende ainda a SECIL libertar uma área total com cerca de 35,8 ha (358 175 m²), composta por uma parte de 35,3 ha (353 491 m²) anteriormente objeto de exploração com uma recuperação ambiental e paisagística de cerca de 40 anos, e outra área ainda não explorada, ie. natural de 0,5 ha (4684 m²). Em suma, com o licenciamento do Projeto, a Pedreira do Outão passará a ter uma área licenciada de 81,4 ha.

4. Encontra-se em curso a realização do estudo de impacte ambiental («EIA») para o Projeto. Na decisão da Comissão de Avaliação sobre a Proposta de Definição



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

de Âmbito (PDA) é solicitado que o EIA evidencie “(...) *que o projeto poderá ser compatível com o Plano Diretor Municipal de Setúbal. (...)*”.

5. Neste contexto, pretende a SECIL, neste contexto, que esclareçamos as duas seguintes questões jurídicas:

- i) Se o Projeto é suscetível de ser enquadrado nas melhores práticas conhecidas e na legislação urbanística e ambiental de referência ?
- ii) Em que medida a eventual circunstância de o projeto não ser totalmente conforme com os instrumentos de gestão territorial em vigor à data do EIA impede a emissão da respetiva DIA?

6. É a resposta a estes dois problemas jurídicos que constitui o objeto do presente Parecer.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

PLANO

§ 1.º ENQUADRAMENTO PRÉVIO

§1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

§1.2 A PRETENSÃO ATUAL DA SECIL

§ 2.º O PROJETO DA PEDREIRA DO OUTÃO

§ 2.1 BREVE EXCURSO SOBRE O REGIME JURÍDICO DE EXPLORAÇÃO DAS PEDREIRAS

§ 2.2 A NOVA REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS GEOLÓGICOS

§ 2.3 NOTAS SINTÉTICAS SOBRE O ESTATUTO URBANÍSTICO DA PEDREIRA DO OUTÃO

A) PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SETÚBAL VIGENTE (PDM)

B) PLANO DE ORDENAMENTO DO PARQUE NATURAL DA ARRÁBIDA (POPNA)

C) PLANO SETORIAL DA REDE NATURA 2000 (PRN2000)

D) RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL (REN)

§ 3.º OS SISTEMAS DE COMPENSAÇÃO URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

§ 3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

§ 3.2 DAS MELHORES PRÁTICAS NO QUADRO INTERNACIONAL

§ 3.3 PRINCIPAIS REFERÊNCIAS EM MATÉRIA DE COMPENSAÇÕES URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

§ 3.4 O CONTEXTO NACIONAL NA PRÁTICA

A) A PRÁTICA EM GERAL

B) DAS MEDIDAS DE MINIMIZAÇÃO CONSTANTES DO EIA DO PROJETO E DOS MECANISMOS COMPLEMENTARES ÀS MESMAS

§ 4.º DOS PROCEDIMENTOS ADEQUADOS À EVOLUÇÃO DO MODELO DE ORDENAMENTO DA ÁREA DO PROJETO

§ 5.º DA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL ENTRE OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR E O PROCEDIMENTO DE AIA COM EMISSÃO DE DIA

§ 6.º CONCLUSÕES

ANEXO – GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

PARECER

§ 1.º

ENQUADRAMENTO PRÉVIO

7. Para a resposta à Consulta, procede-se a um prévio enquadramento que se limita aos elementos estritamente indispensáveis para a compreensão do contexto da pretensão de ampliação da Pedreira do Outão. Ao longo do Parecer serão referidos outros elementos adicionais sempre que se justifique no desenvolvimento do estudo jurídico a realizar.

§1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

8. De acordo com as informações disponíveis, a fábrica e as pedreiras do Grupo SECIL no Outão/Setúbal existem, pelo menos, desde 1904, dispondo do licenciamento adequado de acordo com as regras sucessivamente aplicáveis desde a altura, nomeadamente quanto ao estabelecimento de uma área de exploração e à aprovação de um plano de lavra das pedreiras — cfr., nomeadamente, os regimes estabelecidos no Decreto n.º 13642, de 20 de maio de 1927 (disposições regulamentares sobre lavra de pedreiras), e na Lei n.º 1979, de 23 de Março de 1940 (bases de exploração de pedreiras), alterada pelo Decreto-Lei n.º 392/76 de 25 de maio (reformulação da legislação respeitante a pedreiras), todos eles revogados pelo Decreto-Lei n.º 227/82, de 14 de junho (legislação sobre a exploração de pedreiras), regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 71/82, de 26 de outubro.

9. Em 2001, foi publicado o Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de outubro, que aprovou o atual regime jurídico de pesquisa e exploração de massas minerais



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

(pedreiras), substituindo o Decreto-Lei n.º 89/90, e introduzindo no procedimento de licenciamento, exploração e fiscalização das pedreiras normas que implicaram a adaptação das explorações existentes à luz desse novo regime e da necessária ponderação dos valores ambientais.

10. De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 270/2001, na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 20-AP/2001, de 30 de novembro, a SECIL formulou junto da Direção Regional de Economia de Lisboa e Vale do Tejo («DRE-LVT»), em 27 de maio de 2003, um pedido de adaptação das pedreiras do Outão.

Para o efeito, foi apresentado um Plano de Pedreira Integrado, constituído por um «plano de lavra» (documento técnico contendo a descrição do método de exploração) e um «plano ambiental e de recuperação paisagística» («PARP») (documento técnico constituído pelas medidas ambientais e pela proposta de solução para o encerramento e a recuperação paisagística das áreas exploradas), cuja aprovação competia, respetivamente, à DRE-LVT (plano de lavra) e ao então denominado Instituto da Conservação da Natureza («ICN»)/Comissão Diretiva do PNA («CD-PNA»).

Nos termos dos planos de lavra apresentados, assegurou-se a manutenção do perímetro das áreas licenciadas, mas alteraram-se as cotas de exploração das pedreiras — estas passaram da cota de 100 para 40 metros na pedreira de Vale de Mós A (marga) e da cota de 120 para 60 metros na pedreira de Vale de Mós B (calcário) —, tendo em conta a estimativa do valor das reservas exploráveis (baseada em levantamentos topográficos atualizados e na potencial configuração final de lavra) e o propósito de garantir o abastecimento, a médio/longo prazo, das matérias-primas minerais necessárias à atividade produtiva do complexo fabril do Outão.

§1.2 A PRETENSÃO ATUAL DA SECIL

11. Atualmente, e de acordo com os elementos fornecidos pela Consulente, a SECIL pretende efetuar a *fusão das duas pedreiras existentes e modificar a área licenciada*, estendendo a área em exploração e dar continuidade aos serviços ambientais prestados na área em recuperação e área envolvente.

12. O Projeto abrange duas pedreiras adjacentes que, desde há muito, operam em simultâneo e de forma integrada, concretamente:

- a. A pedreira «Vale de Mós A», licenciada sob o n.º 431, destinada à exploração de margas, com uma área licenciada de cerca de 54 hectares e uma cota (da base) de exploração de 40 metros;
- b. A pedreira «Vale de Mós B», licenciada sob o n.º 432, afeta à exploração de calcários, com uma área licenciada de cerca de 45 hectares e uma cota (da base) de exploração de 60 metros.

13. Ambas as pedreiras (em conjunto designadas de “Pedreira do Outão” ou “Pedreiras do Outão”) apresentam uma **área total licenciada de cerca de 98,7 hectares**, estando inseridas numa parcela de terreno da propriedade do Grupo SECIL com uma área total de, aproximadamente, 440 hectares.

Com o Projeto, a sujeitar a procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), pretende-se fundir as pedreiras Vale de Mós A e B e realizar a ampliação destas pedreiras em 18,5 ha (185 263 m²).

14 No âmbito deste projeto pretende ainda a SECIL libertar uma área com cerca de 35,8 ha (358 175 m²), que, por ter sido explorada e devidamente recuperada, pode ser libertada da área de pedreira.

Estas áreas a libertar, bem como a área projetada para exploração serão alvo de uma metodologia de valoração ecológica do património natural presente, cujo objetivo é o de obter uma avaliação do seu valor ecológico relativo.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

15. A segunda intervenção projetada prende-se com *ajustamentos na respetiva cota (da base) de exploração* com o intuito de melhorar a lavra atual através da subida da cota (passando o fundo da corta da cota 40 para a cota 80).

16. De acordo com as informações transmitidas pela SECIL, o Projeto visa garantir a viabilidade económico-financeira dos investimentos projetados – de mais de cem milhões de euros para a fábrica ao longo dos próximos 5 anos – com vista à sua transformação numa das fábricas de cimento mais eficientes e ambientalmente sustentáveis a nível europeu, sobretudo na redução de emissões de CO2 e eficiência energética.

A fábrica de cimento CCL será a primeira fábrica a nível mundial deste novo conceito “Clean Cement” e “Low Carbon Cement” (cimento de baixo carbono), produzido, com enormes vantagens, através da melhoria da eficiência energética, da redução do consumo térmico específico, da redução das emissões de CO2 e da eliminação da dependência dos combustíveis fósseis, na instalação fabril.

A ampliação da pedreira permite deste modo assegurar o abastecimento de calcários e margas à fábrica SECIL-Outão por cerca de 35 anos, assegurando a viabilidade de uma indústria de capital intensivo de retorno a longo prazo, garantindo ainda a solidez económica da empresa e a manutenção de mais de quatro centenas de postos de trabalho.

17. De acordo com as informações transmitidas pela SECIL, a fusão das pedreiras não terá implicações operacionais relevantes, uma vez que ambas as pedreiras são adjacentes e já são exploradas de forma conjunta, visando apenas simplificar o cumprimento dos procedimentos e trâmites administrativos associados à respetiva exploração. Pretende-se assim formalizar e consolidar o atual regime de exploração integrada das Pedreiras do Outão, no exercício de uma faculdade legalmente prevista.

18. Em paralelo à atividade de exploração da Pedreira do Outão, e sempre de acordo com a informação disponibilizada pela Consulente, a SECIL tem vindo a prestar serviços ambientais e ecológicos na sua envolvente, quer no âmbito da recuperação ambiental e paisagística a que se encontra obrigada, quer indo para além da mesma na zona envolvente.

Segundo a Consulente:

- i. Existem, dentro da área industrial licenciada ou área complementar, já algumas zonas de antigas pedreiras totalmente recuperadas, com sucesso, há algumas dezenas de anos;
- ii. O ICNF na sua proposta de classificação da ZEC, classifica estas 2 zonas da SECIL como habitats naturais e semi-naturais: a zona do «Monte das Abelhas» e a zona de «Vale de Mós»; trata-se de uma área total de cerca de 50 ha;
- iii. A SECIL investiu um montante muito significativo nos serviços ambientais e ecológicos que tem prestado e desenvolveu técnicas inovadoras de reprodução das plantas nativas em viveiros cujos visíveis resultados são utilizados na recuperação paisagística e ambiental da Pedreira do Outão – para o efeito estabeleceu ainda parcerias com a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa e com a Universidade de Évora¹;

¹ Listagem dos Projetos desenvolvidos, ou em curso, no âmbito dos protocolos Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa: Seleção e fixação de espécies vegetais em solos desertificados ou degradados- Estudos para a recuperação da paisagem e ecossistemas mediterrânicos (1997-2000); Gestão ecológica de áreas revegetadas - um caso de estudo em pedreiras calcárias mediterrâneas (2002-2004 & 2004-2007); *Ecotechnology for environmental restoration of limestone quarries; ecoquarry* (2004-2007); Gestão ecológica de áreas revegetadas em pedreiras calcárias (2008-2011); Acompanhamento científico da FCUL para a gestão ecológica de áreas a recuperar nas pedreiras da Secil-Outão (2012-2014; 2015-2017; 2018-2020) e da Universidade de Évora: Estudo e valorização da biodiversidade – Componente da fauna na propriedade da Secil-Outão. 1a Fase foi em (2007-2008), e que continua até à atualidade, para além do Estudo e valorização da biodiversidade da Componente da fauna na propriedade da Secil-Outão procede-se ainda à implementação de medidas de gestão e monitorização.

Silva, A., Mira, A. & Correia (2018) *Quarry restoration & biodiversity* – Secil -Outão in Arrábida Natural Park. Secil - Universidade de Évora.

Fonte: EIA do Projeto.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- iv. As consequências positivas dos serviços ambientais e ecológicos prestados são múltiplas, nomeadamente, a restauração natural (manipulação de um ecossistema no sentido do desejado) e a possibilidade de realização da avaliação da sucessão ecológica (a mudança da composição e substrato associado ao longo do tempo);
- v. A SECIL tem vindo ainda a realizar estudos de monitorização da fauna e flora numa área alargada desde o final da década de 2000; no estudo de biodiversidade, componente flora (Correia et al., 2008), comparou-se diversas zonas de recuperação das pedreiras de calcário e marga, com resultados muito positivos no que toca às ações desenvolvidas pela SECIL; pode mesmo constatar-se que os serviços ambientais e ecológicos prestados pela SECIL implicam uma maior aproximação das zonas recuperadas às suas características naturais do que noutros casos (como por exemplo, em comparação com áreas ardidas na Arrábida ou em comparação com a recuperação realizada em outras pedreiras nacionais e internacionais);
- vi. A SECIL tem interesse em dar continuidade aos serviços ambientais e ecológicos prestados e em, se possível, aprofundar os mesmos e enquadrá-los do ponto de vista jus-urbanístico.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 2.º

ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO PROJETO

§ 2.1 BREVE EXCURSO SOBRE O REGIME APLICÁVEL À FUSÃO DE PEDREIRAS CONFINANTES E À AMPLIAÇÃO DE ÁREAS LICENCIADAS

19. O atual regime jurídico de pesquisa e exploração de massas minerais (pedreiras) consta (ainda hoje) do Decreto-Lei n.º 270/2001, embora beneficie das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro (com a Declaração de Retificação n.º 108/2007, de 11 de dezembro).

O mencionado regime jurídico tem incidência ou implicações relevantes na intervenção projetada para as pedreiras do Outão, em especial quanto à **modificação da área licenciada das pedreiras**, sob as seguintes vertentes: *inclusão de áreas não licenciadas e redução da profundidade*.

Relativamente à *fusão das pedreiras e alteração/aumento de área licenciada*, a respetiva concretização deverá observar os termos prescritos no Decreto-Lei n.º 270/2001, que estabelece os mecanismos de controlo prévio a aplicar neste caso.

20. A fusão da pedreira Vale de Mós A com a pedreira Vale de Mós B será realizada seguindo os termos do artigo 36.º do referido diploma, que regula a fusão de pedreiras contíguas ou confinantes, passando a existir uma licença única. Segundo esta disposição:

“1 - Os titulares de pedreiras contíguas ou confinantes que pretendam fundir a totalidade ou parte das respectivas operações devem apresentar à entidade licenciadora exposição descrevendo os objectivos e modalidades da pretendida fusão e indicando a entidade que assumirá a titularidade da pedreira incorporante.

2 - Em face dos elementos apresentados, a entidade licenciadora, ouvidas as entidades que aprovam o plano de pedreira, indicará as diligências a tomar com vista à emissão de licença substitutiva das respeitantes às pedreiras incorporadas e à revisão por unificação dos respectivos planos.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

3 - A emissão de licença ou aprovação substitutiva das anteriores, nos termos deste artigo, não consubstancia novo licenciamento, nem a pedreira incorporante nova pedreira, sendo dispensada prévia autorização de localização ou acordo do proprietário dos prédios em que se inserem as pedreiras preexistentes e incorporadas, sucedendo o titular da pedreira incorporante nas posições jurídicas detidas pelos anteriores exploradores nos precisos termos dos respectivos contratos de exploração e licenças”.

Quando da fusão de pedreiras resulte incorporação de novas áreas não licenciadas, com é o caso, deve ser observado o regime jurídico de avaliação de impacte ambiental, assim como o disposto no artigo 34.º sobre alteração do licenciamento, se aplicável (artigo 36.º, n.º 4).

Faz-se notar que o Decreto-lei n.º 270/2001 não contem qualquer norma específica sobre ampliação de pedreiras para além da citada norma sobre ampliação de área licenciada no âmbito de fusão de pedreiras adjacentes.

21. No que se refere à *redução da profundidade da exploração e à exclusão de áreas licenciadas*, trata-se de alterações enquadráveis nas situações de «revisão dos planos de pedreira», genericamente previstas no n.º 5 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 270/2001 e sujeitas a prévia aprovação pelas entidades competentes (*in casu*, a DGEG, na dupla qualidade de entidade licenciadora e de entidade competente para a aprovação do plano de lavra, e o ICNF/CD-PNA, enquanto entidade competente para a aprovação do plano ambiental e de recuperação paisagística «PARP»), nos termos previstos, com as devidas adaptações, nos artigos 27.º a 31.º do Decreto-Lei n.º 270/2001.

§ 2.2 A NOVA REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS GEOLÓGICOS

22. Importa nesta sede fazer uma breve referência ao novo Decreto-Lei n.º 30/2021 que foi publicado em 7 de maio de 2021, e que regulamentou a Lei n.º 54/2015, de 22 de junho, sobre a atividades de revelação e de aproveitamento dos

recursos geológicos em território nacional, procedendo à revogação do Decreto-Lei n.º 270/2001.

23. O Decreto-Lei n.º 30/2021 funda-se numa lógica de prossecução do interesse público, tendo presente que os depósitos minerais, integram o domínio público do Estado. Este diploma procura articular uma racionalidade económica partilhada entre os cidadãos e o Estado, no contexto de uma exploração responsável, com uma rigorosa e adequada ponderação e proteção dos valores e bens ambientais em presença, obrigando à valorização dos territórios onde se desenvolve esta atividade acompanhada de uma melhoria das condições de vida das respetivas populações.

O diploma em causa baseia-se em três eixos estruturantes, a saber: (i) um primeiro, de cumprimento dos mais exigentes padrões de sustentabilidade ambiental na atividade de extração dos recursos do domínio público do Estado, garantindo, simultaneamente, a sua máxima valorização económica («green mining»); (ii) um segundo eixo que se prende com o reforço de disponibilização de informação e da participação pública e, bem assim, com o reforço da intervenção dos municípios, assegurando-se uma maior transparência dos procedimentos administrativos; e (iii) um terceiro eixo, que consiste na repartição justa dos benefícios económicos da exploração entre o Estado, os municípios onde ela se insere e as suas populações.

Neste quadro, exige-se a certificação do plano de lavra pelas entidades competentes, assegurando que só podem ser explorados depósitos minerais metálicos quando adotadas as melhores práticas e equipamentos, potenciando a eficiência dos materiais através do aproveitamento do recurso em todas as suas vertentes economicamente viáveis. Pretende-se assim, que a exploração produza menos resíduos, com máxima eficiência hídrica, usando todas as técnicas viáveis e disponíveis para o uso racional da água, que evidenciem ser eficientes do ponto de vista energético.

O diploma em causa prevê ainda a intervenção das entidades competentes, designadamente na área do ambiente, conservação da natureza, ordenamento do território e património cultural, em todas as fases dos procedimentos de atribuição de



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

direitos privativos e, posteriormente, atribuindo-lhes competência para o acompanhamento dos trabalhos de prospeção e pesquisa, através do respetivo programa de trabalhos, ou de exploração, através do plano de lavra.

Nesse âmbito, estabelece-se também a obrigatoriedade da fase de pós-avaliação de impacte ambiental nos casos em que tenha havido lugar a procedimento de avaliação de impacte ambiental.

O plano ambiental e de recuperação paisagística apresenta natureza dinâmica e é acompanhado de garantias financeiras capazes de assegurar, uma recuperação ambiental efetuada com o desenvolvimento da atividade com a intervenção das entidades competentes para assegurar o seu ajustamento ao longo do tempo de desenvolvimento da atividade.

Estabelece-se a consulta prévia obrigatória dos municípios relativamente à atribuição de direitos de uso privativo, atribuindo-se natureza vinculativa a essa pronúncia, exceto quando a atribuição desses direitos seja diretamente impulsionada pelo Estado através da abertura de procedimento concursal, e relativamente às condições contratuais relevantes para o exercício das respetivas competências.

Uma inovação assinalável encontra-se na previsão da possibilidade de reversão de bens da exploração para os municípios, bem como no usufruto de bens e infraestruturas ao longo da própria exploração, por exemplo ao nível do fornecimento de energia em comunidades de energias renováveis.

As licenças de exploração de massas minerais eficazes à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 30/2021 mantêm-se, sem prejuízo da qualificação como depósitos minerais dos recursos geológicos objeto das mesmas (cfr. artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 30/2021).

§ 2.3 NOTAS SINTÉTICAS SOBRE O ESTATUTO URBANÍSTICO DA PEDREIRA DO OUTÃO

24. Segundo a informação facultada, a área de exploração das Pedreiras do Outão apresenta o enquadramento jurídico-urbanístico que abaixo se descreve.

a) Plano Diretor Municipal de Setúbal vigente (PDM)

25. Em virtude da sua localização, as instalações da SECIL encontram-se abrangidas pelo Plano Diretor Municipal de Setúbal («PDM») em vigor².

De acordo com a planta de ordenamento do PDM, a referida área integra, em matéria de qualificação do solo, a classe de «*espaços de indústrias extrativas*», prevista nos artigos 9.º, n.º 1, alínea i), 52.º e 53.º do regulamento do PDM Setúbal.

De acordo com a planta de síntese do POPNA, a mesma área integra o conjunto de «*áreas não abrangidas por regimes de proteção*», concretamente, as «*áreas de indústria cimenteira*» previstas nos artigos 23.º, 24.º, alínea f), e 30.º do regulamento do POPNA.

O Capítulo II do Título VI do PDM (*“Transposição dos Planos Especiais de Ordenamento do Território”*) contém as disposições específicas relativas ao PNA incorporando as normas do POPNA e integrando a área da pedreira como “*área de proteção parcial Tipo I*”. De acordo artigo 147.º do Regulamento do PDM, na *área de proteção parcial do tipo I* constituem objetivos prioritários a preservação e a valorização dos valores de natureza biológica, geológica e paisagística relevantes para a garantia da conservação da natureza e da biodiversidade, admitindo-se apenas utilizações do solo e dos recursos hídricos compatíveis com a preservação dos recursos naturais, designadamente a manutenção de habitats e de espécies da fauna e da flora. A mesma disposição acrescenta que as *áreas de proteção parcial do tipo I* constituem espaços *non aedificandi*, sendo apenas permitidas nestas áreas obras de conservação de edificações e obras de conservação de infraestruturas rodoviárias existentes.

26. Neste momento, o referido PDM está em processo de revisão³.

² Ratificado, na sua versão original, pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 65/1994, publicado no Diário da República, Série I-B, n.º 184, de 10 de agosto de 1994.

³ A revisão do PDM foi determinada por deliberação publicitada através de aviso publicado no Diário da República, III Série, n.º 126, 29 de maio de 2004, encontrando-se neste momento em fase de discussão pública.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

De acordo com a proposta de revisão do PDM, a área ocupada pelas instalações da SECIL integra o solo rústico, na categoria de espaços de atividades industriais, sendo que a área envolvente (com exceção da área já explorada pela SECIL), apesar de ter potencial extrativo e de estar inexplorada, integra os *espaços naturais e paisagísticos, espaços florestais de conservação e, curiosamente, espaços de ocupação turística*.

Segundo a proposta de revisão do PDM, os *espaços florestais de conservação* correspondem “[...] a espaços com utilização dominante florestal, sem função de produção florestal, integrados em áreas classificadas de conservação da natureza e da biodiversidade”, não sendo admitidos “[...] quaisquer usos ou atividades que comprometam os valores florestais em presença” (cfr. artigos 92.º, n.º 4 e 95.º, n.º2), sendo, no entanto permitidas as seguintes ações:

- a) *As ações necessárias à salvaguarda da biodiversidade e manutenção da diversidade dos habitats, das espécies da flora, fauna e das paisagens;*
- b) *A recuperação de sistemas e habitats prioritários para a conservação;*
- c) *A conservação das espécies, e aquelas que visem garantir a sua qualidade fitossanitária;*
- d) *A remoção de espécies invasoras, não autóctones, ou de crescimento rápido;*
- e) *As atividades ao ar livre associadas ao turismo e desporto na natureza, exceto desportos motorizados;*
- f) *Os centros de interpretação da paisagem e natureza, ou outros de caráter lúdico educacional similar;*
- g) *A construção de acessos, percursos e respetivo equipamento de suporte, à prática de turismo e desportos da natureza, não motorizados;*
- h) *A construção de edificações ligadas à prevenção e combate de incêndios” (cfr. rtigo 95.º, n.º2).*



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Por outro lado, os *espaços naturais paisagísticos* correspondem “[...] às áreas de maior valor natural, às zonas sujeitas a regimes de salvaguarda mais exigentes e às áreas de reconhecido interesse natural ou paisagístico, como o estuário do rio Sado, cujo uso dominante não seja agrícola, florestal ou de exploração de recursos geológicos, constituindo sistemas indispensáveis à conservação e preservação da natureza, da biodiversidade e da paisagem” (cfr. artigo 103.º), não sendo admitidos “[...] quaisquer usos ou atividades que comprometam os valores naturais em presença”, sendo, no entanto permitidas as seguintes ações:

- a) “As necessárias à salvaguarda da biodiversidade e manutenção da diversidade dos habitats, das espécies da flora, fauna e das paisagens;
- b) Relativas à recuperação de sistemas e habitats prioritários para a conservação;
- c) Relativas à conservação das espécies, bem como aquelas que visem garantir a sua qualidade fitossanitária;
- d) As necessárias à remoção de espécies invasoras, não autóctones, ou de crescimento rápido;
- e) Relativas às atividades ao ar livre associadas ao turismo e desporto na natureza, exceto as relativas aos desportos motorizados;
- f) Relativas aos centros de interpretação da paisagem e natureza, ou outros de carácter lúdico-educacional similar;
- g) Destinadas à construção de acessos, percursos e respetivo equipamento de suporte, à prática de turismo e aos desportos na natureza, não motorizados;
- h) Destinadas à execução de apoios de praia previstos nos planos de praia da Orla Costeira;
- i) Relativas às construções de apoio às explorações aquícolas.” (cfr. artigo 105.º).



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Os *espaços de ocupação turística* “[...] *correspondem a áreas vocacionadas para atividades de turismo em solo rústico ou onde já existem instalados empreendimentos turísticos*” (cfr. artigo 106.º).

Em face do exposto, verifica-se que a revisão do PDM (em curso) veda à SECIL a possibilidade de explorar a área envolvente, apesar do seu enorme potencial extrativo, o que significa que esta, para manter a sua atividade produtiva, terá de se deslocar longas distâncias com vista à recolha de matéria prima, o que impede a ampliação nos termos projetados pela SECIL.

b) Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA)

27. Em 1976, foi criado o PNA, através do Decreto-Lei n.º 622/76, de 28 de julho, área protegida cuja área de intervenção abrange a área de implantação/exploração da referida fábrica e pedreiras.

O regulamento e o plano de ordenamento preliminar do PNA, necessários à constituição e entrada em funções dos seus órgãos e serviços regulamentares nos termos do disposto no Decreto n.º 4/78, de 11 de janeiro, constam da Portaria n.º 26-F/80, de 9 de janeiro.

Nesse seguimento, e a partir de 1982, foram formalizados planos de recuperação paisagística das Pedreiras do Outão, mediante protocolos assinados com a Câmara Municipal de Setúbal e o PNA: o primeiro plano terá vigorado no período compreendido entre 1982 e 1999 e o segundo plano terá sido celebrado para vigorar no período entre 2000 a 2014.

28. Entretanto, o Decreto Regulamentar n.º 23/98, de 14 de outubro, ao abrigo do disposto nos artigos 13.º e 32.º do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de janeiro, reclassificou o PNA, procedendo à alteração dos seus limites e à inclusão de uma área de parque marinho, e prescrevendo, em geral, mas com relevância para as Pedreiras do Outão, uma proibição de *“alteração do uso atual dos terrenos para estabelecimento de*



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

novas explorações mineiras ou de materiais inertes ou pela ampliação das explorações existentes” (cfr. artigo 10.º, alínea b), do Decreto Regulamentar n.º 23/98).

O Decreto Regulamentar n.º 23/98 determinou igualmente a elaboração, no prazo de três anos a contar da data da sua publicação, de um plano de ordenamento do PNA, com a natureza de plano especial de ordenamento do território, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de junho (cfr. artigo 18.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 23/98).

29. O POPNA veio a ser aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2005, de 23 de agosto, publicada no D.R. Série I-B da mesma data.

Como referido acima, a planta de síntese do POPNA integra a área da Pedreira do Outão no conjunto de *áreas não abrangidas por regimes de proteção*, concretamente, *nas áreas de indústria cimenteira*.

O artigo 8.º, alínea do POPNA, sob a epígrafe *atividades interditas*, acrescenta expressamente o estabelecimento da interdição de *“Instalação de novas explorações de recursos geológicos, nomeadamente pedreiras, e a ampliação das existentes por aumento de área licenciada”*.

30. O POPNA assume ainda o objetivo específico de *“promover as acções que potenciem o encerramento das pedreiras existentes, garantindo a sua recuperação ambiental e paisagística”* [cfr. artigo 2º, n.º 3, alínea g), do regulamento do POPNA]. Por isso, estabelece que, *“uma vez caducada ou revogada a licença de exploração, ou no caso de encerramento de uma pedreira, após o cumprimento do respetivo plano ambiental e de recuperação paisagística, as áreas anteriormente afetadas a este uso serão integradas nas áreas de proteção parcial do tipo I ou do tipo II”* (cfr. artigo 23.º, n.º 4, do regulamento do POPNA).

31. Na área de intervenção do POPNA está expressamente interdita a *“instalação de novas explorações de recursos geológicos, nomeadamente pedreiras, e a ampliação das existentes por aumento de área licenciada* [cfr. artigo 8.º, alínea c), do regulamento do POPNA]. As pedreiras que serão objeto de fusão encontram-se



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

inseridas nas Áreas de Proteção Parcial do Tipo I do POPNA, sendo que as disposições específicas previstas para estas áreas no artigo 15.º do POPNA não permitem a realização da atividade extrativa.

32. Ao estabelecer, no artigo 8.º, como interdita a *“ampliação das pedreiras existentes por aumento de área licenciada”* o POPNA parece impedir também a modificação da área licenciada das pedreiras com inclusão de áreas não licenciadas ainda que com compensação com áreas a recuperar. Vejamos.

A questão que se coloca é a de saber se a referida interdição do POPNA abrange as situações de inclusão de novas áreas não licenciadas que serão compensadas pela exclusão, em simultâneo, de áreas licenciadas de extensão equivalente e/ou superior, situações essas em que, “no final”, não há um verdadeiro *“aumento de área licenciada”* da exploração, mas tão-somente uma re-delimitação dos respetivos limites territoriais.

33. Uma interpretação no sentido de que a interdição em causa proíbe as situações de ampliação de área com exclusão de áreas licenciadas anteriormente exploradas e que foram posteriormente objeto de recuperação paisagística assenta essencialmente no elemento literal da norma e em alguns elementos teleológicos subjacentes às normas do regulamento do POPNA e aos elementos interpretativos sistematicamente retirados das disposições do Decreto-Lei n.º 270/2001, dos quais parece resultar o objetivo de *“promover as ações que potenciem o encerramento das pedreiras existentes, garantindo a sua recuperação ambiental e paisagística”* (artigo 2.º, alínea g)).

34. A favor de uma interpretação menos restritiva podem ser aduzidos argumentos nomeadamente, no sentido de que a *“área licenciada”* compreenderá apenas a área licenciada cuja exploração se encontra em curso, nela se não contabilizando a área que pode ser integrada em mecanismos de compensação ambiental e ecológica. A integração das áreas anteriormente exploradas sujeitas a

recuperação ambiental e paisagística nestes mecanismos poderá eventualmente resultar das negociações dos termos dos mesmos mecanismos.

Parece-nos ainda que a integração das áreas anteriormente exploradas sujeitas a recuperação ambiental e paisagística nos mesmos mecanismos de compensação resultará potenciada naquelas situações em que a vida útil da pedreira pode ser efetivamente diminuída em consonância com os objetivos do POPNA e do Decreto-Lei n.º 270/2001. É o que sucede no caso em análise, em que se pretende reduzir substancialmente a profundidade/cota de exploração da Pedreira, com redução de cerca de 3 anos na vida útil da pedreira.

35. No sentido de que esta interpretação menos restritiva - sustentada na admissibilidade de compensação de áreas - é admissível em face dos objetivos e novos paradigmas de proteção dos parques naturais poderá ainda invocar-se as soluções recentemente adotadas noutros planos de ordenamento de parques naturais, concretamente no Plano de Ordenamento do Parque Natural de Serra de Aire e Candeeiros («POPNSAC»)⁴, que prevê já soluções de compensação muito semelhantes àquela que é pretendida pela Secil.

Com efeito, o POPNSAC estabelece um quadro inovador para o desenvolvimento da atividade de indústria extrativa (incluindo das explorações de massas minerais existentes), articulando o funcionamento e ampliação das respetivas instalações com os regimes de proteção consagrados no mesmo plano e os serviços ambientais. Entre as várias medidas que estabelece, o POPNSAC admite a possibilidade de ampliação das explorações de massas minerais em «áreas de protecção parcial de tipo II», *“desde que se garanta a recuperação de área degradada da mesma exploração com o dobro da dimensão pretendida para ampliação”*. Admite também, entre outros casos, a ampliação das explorações de massas minerais nas áreas de «protecção complementar», *“a partir da recuperação de área de igual dimensão, de outra*

⁴ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2010, de 12 de agosto.

exploração licenciada ou de outra área degradada, desde que seja independentemente da sua localização”, em determinadas condições.

O que permite concluir que a compensação de áreas sem aumento da área total efetivamente explorada da pedreira não é incompatível com os objetivos de proteção dos parques naturais e que pode ser considerada como critério para a determinação do que deverá entender-se por “aumento da área licenciada” no âmbito das normas do POPNA atualmente em vigor.

Admitimos, no entanto, que a versão atual do POPNA não é clara nesta matéria e poderá efetivamente suscitar dúvidas sobre a admissibilidade da solução pretendida pela Secil sem prévia alteração do POPNA.

36. Em suma, se nenhum obstáculo existe à redução da profundidade da exploração em si mesma (ou seja, desligada das outras vertentes), não se nos afigura isenta de dúvidas a admissibilidade, à luz do POPNA atual, da intervenção projetada para as Pedreiras do Outão consistente na **modificação da área licenciada das pedreiras** através da inclusão de áreas não licenciadas ainda que por compensação com áreas já recuperadas e efetivamente já não exploradas, sem prejuízo do resultado de negociações futuras com a Administração que possa ser traduzido numa alteração do POPNA.

Muito provavelmente um tal obstáculo apenas poderá ser ultrapassado através de uma alteração ao POPNA que venha a incorporar soluções inovadoras de compensação semelhantes às que já vêm sendo prática noutros países e às que concretamente foram implementadas em sede de POPNSAC, soluções essas que se analisarão abaixo em maior detalhe.

c) Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PRN2000)

37. O Projeto encontra-se abrangido pelo Plano Sectorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministro n.º 115-A/2008, de 21 de julho, e integra sítio Arrábida /Espichel.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

De acordo com o EIA, para que não haja qualquer tipo de incompatibilidade entre o projeto e os objetivos de Conservação da Natureza que levaram à classificação desta área como Sítio da Rede Natura 2000, *“deverá ser garantido não só que a atividade extrativa na área de ampliação da pedreira Vale de Mós A não terá um efeito negativo sobre a integridade do sítio Natura 2000 mas também e, acima de tudo, que no decurso e após a sua execução se envidarão esforços para garantir a preservação e eventual expansão dos habitats e espécies que determinaram a sua classificação.”*

Sendo que, por outro lado, pode ler-se no mesmo EIA que *“para a elaboração do presente Projeto foram seguidas as Orientações da Comissão Europeia sobre a realização da extração de minerais não energéticos e considerados os requisitos de conservação da natureza da rede Natura 2000”*, na medida em que a legislação comunitária nesta matéria não impede a exploração geológica em áreas incluídas na Rede Natura 2000.

d) Reserva ecológica nacional (REN)

38. Segundo as cartas de condicionantes do POPNA e do PDM, a Pedreira do Outão e a zona envolvente encontram-se abrangidas pela REN, embora a Pedreira já estivesse licenciada à data da entrada em vigor da delimitação da REN.

39. A Reserva Ecológica Nacional (REN) foi instituída em 1983, tendo em vista a proteção de áreas essenciais para assegurar a estabilidade ecológica do meio, a utilização racional dos recursos naturais e o correto ordenamento do território através da sua sujeição a um regime de restrição de utilidade pública, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 321/83, de 7 de maio (objeto de declaração de inconstitucionalidade⁵). Este regime foi depois atualizado pelos Decretos-Leis n.ºs 93/90, de 19 de março, 213/92, de 12 de outubro, e 180/2006, de 6 de setembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto.

⁵ Vd. Acórdão n.º 204/2000/Tribunal Constitucional — Processo n.º 436/97. — 2.ª Secção. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/3623898>

40. Nas áreas incluídas na REN são interditos os usos e as ações de iniciativa pública ou privada que se traduzam, designadamente, em obras de urbanização, construção e ampliação, vias de comunicação, escavações e aterros e destruição do revestimento vegetal. Excluem-se da proibição genérica acima referida os usos e as ações que sejam *compatíveis* com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas em REN⁶.

Importa, para compreender esta solução, lembrar, antes de mais, que a prática demonstra que existem várias áreas que foram cartografadas como áreas de REN, mas que, na realidade (i.e., por força das suas características físicas *in situ*), não correspondem de facto a áreas de REN⁷. Estas situações são detetadas, quer no âmbito da dinâmica dos instrumentos de gestão territorial, quer no âmbito de AIA.

Além disso, compreensivelmente, nas áreas da REN podem ser realizadas ações de relevante interesse público que sejam reconhecidas como tal por despacho do membro do Governo responsável pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território e do membro do Governo competente em razão da matéria, desde que não se possam realizar de forma adequada em áreas não integradas na REN. Tal despacho, quando necessário, pode impor condicionamentos e medidas de minimização de afetação para execução de ações em áreas da REN⁸.

Uma última nota para referir que são nulos os atos administrativos praticados em violação do disposto no RJREN ou que permitam a realização de ações em desconformidade com os fins que determinaram a exclusão de áreas da REN⁹.

⁶ Cfr. artigo 20.º do RJREN. Nos termos do n.º3 deste preceito, consideram -se compatíveis com os objetivos da REN os usos e ações que, cumulativamente: a) Não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do anexo I do RJREN; e b) Constem do anexo II do RJREM, como: i) isentos de qualquer tipo de procedimento; ou ii) sujeitos à realização de comunicação prévia.

⁷ É exemplo desta situação a recente (re) delimitação da REN de Sintra, publicitada por via do Aviso da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo n.º 15591/2020, de 6 de outubro, que identificou cerca de 1.000 (mil) casos de exclusão da REN.

⁸ Cfr. artigo 21.º do RJREN.

⁹ Cfr. artigo 27.º do RJREN.

41. O regime de que se deu breve eco não se aplica à realização de ações já licenciadas ou autorizadas à data da entrada em vigor da delimitação da REN¹⁰.

42. Do acima exposto, e sintetizando, resulta que será possível desenvolver a exploração de massas minerais em REN nas seguintes situações:

- (i) quando a exploração haja sido licenciada em momento anterior à entrada em vigor da REN;
- (ii) quando a exploração se localize em uma das categorias da REN em que tal exploração se encontra tipificada como uso *compatível* com a REN;
- (iii) quando a área a sujeitar à exploração seja excluída da REN, por via da respetiva (re)delimitação;
- (iv) quando, não se verificando nenhum dos restantes casos acima, a exploração seja reconhecida como uma ação de relevante interesse público, por via de despacho governamental.

43. No caso concreto, a exploração existente foi licenciada em momento anterior à entrada em vigor da REN, pelo que a prossecução da sua atividade não coloca questões no momento presente.

Todavia, atendendo a que o Projeto irá ser desenvolvido em momento futuro, importa verificar em especial se a exploração se destina a uma das categorias da REN como uso *compatível* com a mesma¹¹.

44. Importa, para o efeito, começar por verificar para qual das categorias da REN o Projeto se destina.

¹⁰ Cfr. artigo 40.º do RJREN.

¹¹ Caso a exploração se venha a destinar a uma das categorias da REN como uso *compatível* com a mesma, a SECIL, no plano procedimental, deverá apresentar uma comunicação prévia junto da comissão de coordenação e desenvolvimento regional («CCDR») que poderá, ou não, rejeitar a mesma, em certas condições. Quando a pretensão em causa esteja sujeita a procedimento de AIA, a pronúncia favorável da CCDR no âmbito de tal procedimento determina a não rejeição da comunicação prévia referente a usos e as ações que sejam compatíveis com os objetivos da REN (cfr. artigo 24.º, n.º 7, do RJREN).



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Compulsada a última versão disponível do EIA referente ao Projeto, verificamos que apenas terá sido publicada a Portaria que aprova a delimitação da REN de Setúbal, na área da Mitrena - Parque Industrial SAPEC Bay¹², que nada tem que ver com a área do Projeto. A área da Pedreira do Outão não se encontrará ainda abrangida por delimitação oficial da REN.

Em qualquer caso, o PDM em vigor aponta para que a área licenciada (i.e. a área que se encontra em desenvolvimento no momento presente), a área recuperada (i.e. a área que foi objeto de recuperação ambiental e paisagística) e a área de ampliação da Pedreira do Outão (i.e. a área do Projeto) se encontrem “abrangidas” pela REN.

45. Na falta de outros elementos de caráter oficial, e com o objetivo de clarificar o enquadramento da Pedreira do Outão na REN, tomamos a liberdade de citar de forma desenvolvida o EIA nos seguintes termos:

“Nesta matéria, foi também considerado o parecer emitido pela Comissão de Avaliação sobre a Proposta de Definição de Âmbito do Estudo de Impacte Ambiental da Fusão e Ampliação das Pedreiras Vale de Mós A e Pedreira Vale de Mós B, que, atendendo à inexistência de delimitação municipal de REN, solicitou a verificação da localização da pretensão face às áreas REN identificadas no Anexo III do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto (entretanto alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de Agosto).

Nesse âmbito, o n.º 1 do artigo 42.º do Regime Jurídico da REN, refere que carece de autorização, por parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional competente, a realização dos usos e ações previstos no n.º 1 do artigo 20.º do mesmo diploma (no caso, escavações e aterros e destruição do revestimento vegetal) nas áreas que, não tendo ainda sido delimitadas, constem no Anexo III do Regime Jurídico da REN e que se elencam de seguida:

a) Praias

b) Dunas costeiras litorais, primárias e secundárias

c) Arribas e falésias, incluindo faixas de proteção com largura igual a 200 m, medidas a partir do rebordo superior e da base

d) Quando não existirem dunas nem arribas, uma faixa de 500 m de largura, medida a partir da linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais na direção do interior do território, ao longo da costa marítima

e) Estuários, sapais, lagoas, lagoas costeiras e zonas húmidas adjacentes, incluindo uma faixa de proteção com a largura de 200 m a partir da linha de máxima preia-mar de águas vivas equinociais

f) Ilhéus e rochedos emersos no mar

g) Restingas, ilhas-barreira e tômbolos

h) Lagos, lagoas e albufeiras, incluindo uma faixa terrestre de proteção com largura igual a 100 m medidos a partir da linha máxima de alagamento

i) As encostas com declive superior a 30 %, incluindo as que foram alteradas pela construção de terraços

¹² Vd. Portaria n.º 147/2015, de 25 de maio.

j) Escarpas e abruptos de erosão com desnível superior a 15 m, incluindo faixas de proteção com largura igual a uma vez e meia a altura do desnível, medidas a partir do rebordo superior e da base

Para aferir estas incidências foi consultada a Portaria n.º 336/2019, de 26 de setembro, a qual veio aprovar a revisão das Orientações Estratégicas Nacionais e Regionais, em cumprimento do previsto no Regime Jurídico da REN, as quais compreendem as diretrizes e os critérios para a delimitação das áreas integradas na REN a nível municipal.

No âmbito das Áreas de proteção ao litoral (onde se englobam as alíneas a) a g) acima descritas), a portaria determina que, tendo em vista a boa articulação entre instrumentos e para efeitos de delimitação da componente de prevenção de riscos, deverá ser assumida como informação de base a produzida no âmbito dos Programas da Orla Costeira (no caso, o Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado1), pelo que, neste domínio, será assumida a informação constante no plano (verificada em trabalho de campo após visita ao local).

Após observação da Planta de Síntese do POOC Sintra-Sado e da transposição, para a área em estudo, dos elementos base nela cartografados, verifica-se a incidência da **zona terrestre de proteção (faixa territorial com 500 metros)** na área em análise, em concreto no buffer de 50 metros estabelecido (Figura III.115).

Para aferição das **encostas com declive superior a 30 %, incluindo as que foram alteradas pela construção de terraços**, foi utilizado, como cartografia de base, o levantamento topográfico disponível, o qual apresenta curvas de nível de 2 em 2 metros. Com base nessa análise pode concluir-se que cerca de 60% da área recuperada apresenta encostas com declives superiores a 30%, valor que desce para 46% no caso do buffer de 50 metros e para 38% no que respeita à área de ampliação da pedreira (Figura III.115).

As encostas com declives superiores a 30% não têm equivalência direta com as apresentadas no quadro do Anexo IV do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, o qual determina a correspondência entre as designações anteriormente estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, e as novas categorias de áreas integradas na REN.

Ainda que estejam claramente relacionadas com as Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo, a delimitação destas últimas revela-se um processo bastante mais complexo, baseado na identificação da erosão potencial do solo, através da aplicação da Equação Universal de Perda de Solo. Esta fórmula considera os fatores naturais: erosividade da precipitação, erodibilidade dos solos e topografia, ao passo que, para efeitos de análise de determinada pretensão, aquando da inexistência de delimitação municipal da REN, o Anexo III refere taxativamente as encostas com declive superior a 30% (associando a delimitação apenas ao critério declive).

Para efeitos da presente análise, irá assumir-se a correspondência entre as encostas com declive superior a 30% e as Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo (tipologia REN englobada nas Áreas de prevenção de riscos naturais).

No âmbito do estudo elaborado, não se registou a ocorrência de lagos, lagoas e albufeiras ou de escarpas. Assim, analisada a pretensão face às áreas elencadas no Anexo III do Regime Jurídico da REN, verifica-se o seguinte (Quadro III.119):

Quadro 119 – Enquadramento da pretensão face às áreas REN identificadas no Anexo III do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto.

ÁREAS REN IDENTIFICADAS NO ANEXO III DO RJREN	Área licenciada	Áreas recuperadas	Área de ampliação	Buffer de 50 metros
Zona terrestre de proteção	–	–	–	x
Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo	x	x	x	–

De acordo com o regime da REN, a Faixa terrestre de proteção costeira deve ser definida em situações de ausência de dunas costeiras ou de arribas.

Nesta tipologia são elegíveis os usos e ações que não coloquem em causa, cumulativamente, as seguintes

funções:

- i. Prevenção e redução do risco, garantindo a segurança de pessoas e bens;
- ii. Conservação de habitats naturais;
- iii. (Revogada.)
- iv. Equilíbrio dos sistemas biofísicos.

Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo, constituem uma das tipologias REN abrangida nas Áreas de prevenção de riscos naturais e consideram-se áreas que, devido às suas características de solo e de declive, estão sujeitas à perda excessiva de solo por ação do escoamento superficial, de acordo com o regime da REN.

Nesta tipologia são elegíveis os usos e ações que não coloquem em causa, cumulativamente, as seguintes funções:

- i. Conservação do recurso solo;
- ii. Manutenção do equilíbrio dos processos morfogenéticos e pedogenéticos;
- iii. Regulação do ciclo hidrológico através da promoção da infiltração em detrimento do escoamento superficial;
- iv. Redução da perda de solo, diminuindo a colmatção dos solos a jusante e o assoreamento das massas de água.

(...)

1.16.1.2.1

Reserva Ecológica Nacional

Para efeitos da presente análise foi analisada a Planta de Condicionantes – REN, disponibilizada no âmbito da Proposta de Revisão do PDM de Setúbal - Quadro III.121.

Quadro III.121– Enquadramento da pretensão face à REN constante na Proposta de Revisão do PDM concelhio.

PLANTA DE CONDICIONANTES REN - PROPOSTA DE REVISÃO DO PDM	ÁREA LICENCIADA	ÁREAS RECUPERADAS	ÁREA DE AMPLIAÇÃO
Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos	x	x	x
Zonas de elevado risco de erosão hídrica do solo	x	x	–
Instabilidade de Vertentes (Escarpas e respetivas faixas de proteção)	x	x	x

A Planta de Condicionantes analisada apresenta ainda cartografados. Outros cursos de água, os quais atravessam a área licenciada da pedreira, assim como a área recuperada a Oeste. Esses cursos de água não são, no entanto, considerados parte integrante da REN.

Quanto às Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos, o regime da REN determina que as mesmas constituem uma das tipologias REN incluída nas Áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre e abrangem áreas geográficas que, devido à natureza do solo, às formações geológicas aflorantes e subjacentes e à morfologia do terreno, apresentam condições favoráveis à ocorrência de infiltração e recarga natural dos aquíferos e se revestem de particular interesse na salvaguarda da quantidade e qualidade da água a fim de prevenir ou evitar a sua escassez ou deterioração. Nesta tipologia são elegíveis os usos e ações que não coloquem em causa, cumulativamente, as seguintes funções:

- i. Garantir a manutenção dos recursos hídricos renováveis disponíveis e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos subterrâneos;
- ii. Contribuir para a proteção da qualidade da água;
- iii. Assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas aquáticos e da biodiversidade dependentes da água subterrânea, com particular incidência na época de estio;
- iv. Prevenir e reduzir os efeitos dos riscos de cheias e inundações, de seca extrema e de contaminação e sobreexploração dos aquíferos;
- v. Prevenir e reduzir o risco de intrusão salina, no caso dos aquíferos costeiros e estuarinos;



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

vi. Assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas de águas subterrâneas, principalmente nos aquíferos cársicos, como por exemplo invertebrados que ocorrem em cavidades e grutas.

Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo, constituem uma das tipologias REN abrangida nas Áreas de prevenção de riscos naturais e consideram-se áreas que, devido às suas características de solo e de declive, estão sujeitas à perda excessiva de solo por ação do escoamento superficial, de acordo com o regime da REN.

Nesta tipologia são elegíveis os usos e ações que não coloquem em causa, cumulativamente, as seguintes funções:

- i. Conservação do recurso solo;
- ii. Manutenção do equilíbrio dos processos morfogenéticos e pedogenéticos;
- iii. Regulação do ciclo hidrológico através da promoção da infiltração em detrimento do escoamento superficial;
- iv. Redução da perda de solo, diminuindo a colmatação dos solos a jusante e o assoreamento das massas de água.

As Áreas de instabilidade de vertentes são definidas no RJREN como áreas que, devido às suas características de solo e subsolo, declive, dimensão e forma da vertente ou escarpa e condições hidrogeológicas, estão sujeitas à ocorrência de movimentos de massa em vertentes, incluindo os deslizamentos, os desabamentos e a queda de blocos.

Nesta tipologia são elegíveis os usos e ações que não coloquem em causa, cumulativamente, as seguintes funções:

- i. Estabilidade dos sistemas biofísicos;
- ii. Salvaguarda face a fenómenos de instabilidade e de risco de ocorrência de movimentos de massa em vertentes e de perda de solo;
- iii. Prevenção e redução do risco, garantindo a segurança de pessoas e bens”.

46. Tomando como referência o acima exposto, partimos do pressuposto de que a área destinada à ampliação da Pedreira do Outão se encontrará integrada numa zona que, pelas suas características físicas ou vinculação situacional, corresponde a uma zona abrangida pelos critérios de delimitação da REN em vigor, mais concretamente, nas categorias da classe de prevenção de riscos naturais designadas como “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo”. De uma outra banda, a proposta de revisão do PDM identifica a ocorrência na mesma zona das categorias de “instabilidade de vertentes (escarpas e respetivas faixas de proteção)” (da mesma classe de prevenção de riscos naturais) e “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos” (classe de sustentabilidade do ciclo da água).

Sendo certo que o RJREN admite, em certas condições (e mediante comunicação prévia), nas “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” e nas “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos” a instalação de novas explorações de prospeção e exploração de recursos geológicos ou a ampliação das explorações existentes, importa ter presente que o mesmo RJREN não prevê tal possibilidade para as áreas de “instabilidade de vertentes (escarpas e respetivas faixas de proteção).



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Tudo visto, o EIA acima citado aponta no sentido de o Projeto se destinar a uma das categorias da REN em que tal exploração se encontra tipificada como uso compatível com a REN; já a proposta de revisão do PDM vai no sentido de integrar o Projeto numa área de uso compatível e numa área de uso não compatível. No primeiro caso, a pronúncia favorável da CCDR no procedimento de AIA, equivalerá à não-rejeição da comunicação prévia.

47. Caso não se verifique o segundo cenário acima exposto, poderá colocar-se a hipótese de se excluir da REN a área a sujeitar à exploração, por via da respetiva (re)delimitação, nos termos das Orientações Estratégicas Nacionais e Regionais previstas no RJREN («OENR»), cuja revisão foi realizada através da Portaria n.º 336/2019, de 26 de setembro (a «Portaria»).

Esta Portaria tem um impacto significativo na (re)delimitação (ou exclusão da REN) da categoria de “*áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo*”, “*áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos*” e áreas de “*instabilidade de vertentes (escarpas e respetivas faixas de proteção)*”. Uma vez que o objeto (essencialmente técnico) da Portaria extravasa largamente o âmbito deste parecer, iremos apenas referir sucintamente abaixo alguns dos principais elementos a ter em consideração pela SECIL numa eventual proposta de re-delimitação da REN, dentro das categorias acima elencadas, com vista à eventual exclusão futura da área do Projeto da REN.

48. Na tipologia “*áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo*”, verificou -se a existência de diversos problemas com a aplicação do método indicado nas OENR, incluindo o acesso a dados fiáveis e informação adequada. Assim, a Portaria ajustou o método de cálculo passando a considerar-se apenas as características intrínsecas do solo para efeitos da erosão potencial, com exceção da consideração de práticas de conservação do solo com caráter permanente. Este diploma também clarificou a possibilidade de adoção de diferentes limiares de perda de solo, em função da intensidade dos processos erosivos e da perda relativa do solo no contexto da diversidade das unidades territoriais regionais e sub-regionais.

Neste quadro, a delimitação das “*áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo*” apoia-se na identificação da erosão potencial do solo, através da aplicação da Equação Universal de Perda do Solo, na sua versão revista, adaptada a Portugal continental e à unidade de gestão bacia hidrográfica, e respeita os procedimentos metodológicos desenvolvidos nas OENR. A informação fundamental à (re)delimitação inclui elementos como as superfícies de potencial erosividade da precipitação (trabalhos científicos e técnicos desenvolvidos por especialistas), a Carta de Solos, o fator relativo à erodibilidade do solo (trabalhos científicos e técnicos desenvolvidos por especialistas; fator topográfico e o fator prática de conservação do solo (trabalhos científicos e técnicos desenvolvidos por especialistas).

49. Relativamente às “*áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos*”, o regulador concluiu que a diversidade geológica e geomorfológica do território nacional e os dados disponíveis não permitem, nalgumas situações, a determinação de parâmetros utilizados no cálculo dos índices para a avaliação das áreas vulneráveis à poluição. Para estes casos, as OENR passaram a possibilitar o recurso a outro método suportado pelo conhecimento gerado pelos exercícios de planeamento e gestão de recursos hídricos. Também nesta tipologia, com nova designação, foi clarificada a aplicação das regras relativas às áreas de infiltração a montante das bacias hidrográficas consideradas importantes para a redução do escoamento superficial e para a prevenção e redução de situações de cheia, inundação, seca extrema e para a sustentabilidade do sistema hídrico.

São vários os índices e critérios para a (re)delimitação de “*áreas estratégicas de infiltração e de proteção e recarga de aquíferos*”, aplicáveis designadamente, no âmbito da avaliação das áreas vulneráveis à poluição. Um critério de relevo em sistemas aquíferos porosos ou com dupla porosidade - fraturados e porosos, consiste no índice de suscetibilidade, que considera a profundidade da zona não saturada, recarga do aquífero, geologia do aquífero e declives do terreno. Tratando-se de sistemas aquíferos cársicos, assume importância também o índice de vulnerabilidade EPIK, tendo em consideração o epicarso (E), a cobertura de proteção (P), condições de

infiltração (I) e grau de desenvolvimento da rede cárstica (K). Já nos sistemas aquíferos fissurados, será recomendável o recurso ao índice de vulnerabilidade VULFRAC. Esta vulnerabilidade é condicionada pela interação de três atributos da zona não saturada: a espessura, o tipo de composição do material e a densidade, a conectividade e a abertura das fraturas. Enquanto os dois primeiros fatores regem a capacidade de atenuação da zona não saturada, o último controla a acessibilidade hidráulica dos contaminantes à zona saturada. Finalmente, na re-delimitação das “áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos” há-que atentar no índice de recarga efetiva (média ponderada da recarga potencial, do declive da superfície topográfica e da litologia e estrutura da zona vadosa).

50. Nas áreas de “*instabilidade de vertentes (escarpas e respetivas faixas de proteção)*”, e embora reconhecendo que o método previsto nas OENR é o mais ajustado para identificar esta tipologia de áreas, a Portaria reconhece que a sua aplicação depende da quantidade e qualidade da informação existente e disponível. Nos casos em que inexistem registos de ocorrências, a Portaria introduziu a possibilidade de aplicação de um outro método.

A (re)delimitação das áreas suscetíveis à instabilidade de vertentes baseia -se na avaliação da suscetibilidade à ocorrência de movimentos de massa em vertentes ao nível municipal e deve ser efetuada nas escalas de 1:10 000 ou 1:25 000, respeitando, no mínimo, a sequência de procedimentos metodológicos desenvolvidos na secção IV, n.º 5 da Portaria. As escarpas naturais são delimitadas e incluídas na REN enquanto áreas de instabilidade de vertentes. Nesta delimitação incluem -se faixas de proteção a partir do rebordo superior e da base, cada uma das quais com largura determinada em função da geodinâmica e dimensão da escarpa e do interesse cénico e geológico do local, a qual deve ser, no mínimo, igual à altura do desnível entre a crista e o sopé. A delimitação desta tipologia deve evidenciar a delimitação independente das escarpas. A informação fundamental à delimitação desta categoria inclui registos e referências de movimentos de massa em vertentes, incluindo os constantes nos Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil e os



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

disponibilizados pelos Serviços Municipais de Proteção Civil, estudos científicos ou académicos, uma base topográfica a escala adequada (declive, exposição e curvatura ou perfil transversal das vertentes), fotografia aérea e ortofotomapas, litologia e estrutura geológica e dados sobre o coberto vegetal/ uso do solo.

Em suma, no terceiro caso, e considerando que as categorias de REN elencadas na proposta de revisão do PDM não coincidem com a categoria elencada para o Projeto no EIA, poderá entender-se – na ótica do princípio da subsidiariedade e tendo em conta o maior nível de detalhe do EIA - que uma parte da área que a revisão do PDM se propõe incluir na REN deverá, afinal, ser excluída da mesma nos termos da Portaria, mediante a realização de estudos técnico-científicos adequados para o efeito.

§ 3.º

OS SISTEMAS DE COMPENSAÇÃO URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

§ 3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

51. Para melhor enquadrar a resposta às questões colocadas pela Consulente, iremos de seguida tecer algumas considerações acerca dos sistemas de compensações urbanísticas e ambientais no âmbito do ordenamento do território. Para o efeito, adota-se um conceito amplo de “compensação” que abrange as contrapartidas recíprocas prestadas pela Administração e os particulares no âmbito da concretização dos instrumentos de gestão territorial.

O ordenamento do território atual tem vindo a propiciar o surgimento de sistemas inovadores de compensação, que vão ganhando terreno num quadro de crescentes preocupações de sustentabilidade e de necessidade de salvaguarda dos valores ambientais. Assiste-se, na verdade, a uma tendência da Administração para assumir a iniciativa de atribuir, aos particulares, compensações como contrapartida pelas condicionantes impostas por via do planeamento, com vista a uma mais eficaz prossecução dos objetivos por si preconizados.

52. Para efeitos deste parecer, interessa apenas focar a atenção na chamada compensação em espécie (ou não financeira)¹³.

Os sistemas de compensação em espécie no contexto internacional são muito diversificados, em virtude não só dos específicos condicionamentos históricos, urbanísticos e políticos, mas também das diferentes conceções de direito de propriedade e da respetiva função social.

¹³ GONÇALVES RODRIGUES, Eduardo, “Compensações Urbanísticas: Uma Tripla Perspectiva”, in *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos*, Coord. OLIVEIRA, Fernanda Paula, Coimbra, 2012, pp. 121 e ss.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Assim, por exemplo, no modelo anglo-saxónico, a discussão jurisprudencial em redor desta problemática centra-se fundamentalmente na repercussão que as medidas preconizadas pelos instrumentos de planeamento têm no direito de propriedade, por via da subsunção ao caso concreto de conceitos técnico-jurídicos em evolução (v.g. “*regulatory takings*”). Por outro lado, embora no modelo anglo-saxónico subsistam posições distintas sobre a relação existente entre o direito de propriedade e o *jus aedificandi*, as suas características específicas propiciaram o desenvolvimento de várias técnicas com relevância prática no ordenamento do território e urbanismo atual, traduzidas, por exemplo, no mecanismo de “*transferência de aproveitamento urbanístico*”¹⁴. Em termos genéricos, a aplicação de tais técnicas surge frequentemente associada à invocação do princípio de compensação por atos ablativos do direito de propriedade¹⁵. Já no modelo da civilística romana, a mesma discussão radica nas restrições singulares às possibilidades objetivas de aproveitamento do solo que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação¹⁶.

53. Compreensivelmente, o tema das compensações em espécie apresenta, por isso, uma forte ligação com a problemática do *jus aedificandi* e com o aproveitamento do solo.

Neste contexto, registam-se, de uma banda, doutrina que integra o *jus aedificandi* no direito de propriedade, o que tem por consequência a consideração do mecanismo de “*transferência de aproveitamento urbanístico*” como uma mera

¹⁴ *Transferable Development Rights (“TDR”)*. Vd. GARCÍA-BELLIDO, Javier e ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, Luis, «Transferencia del aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión». *Revista de Derecho Urbanístico* nº 65, 1979, pp. 39 a 87.

¹⁵ Traduzido na Quinta Emenda da Constituição dos EUA “*Nor shall private property be taken for public use, without just compensation*” (“*Compensations for Takings*”). Disponível em: <http://www.usconstitution.net/const.html#Am5>. Vd. CALLIES, David «Regulatory Takings and the Supreme Court: How Perspectives on Property Rights Have Changed From Penn Central to Dolan, and What State and Federal Courts are Doing About It». *Stetson Law Review*, Vol. 28 (issue 3), 1999, p. 523.

¹⁶ Vd. artigo 143.º do RJGT.

compensação pelos prejuízos causados ao particular¹⁷. De uma outra banda, a doutrina em sentido contrário, defende a exclusão do *jus aedificandi* do direito de propriedade, pelo que tais mecanismos de compensação consistem numa realidade autónoma do referido direito¹⁸.

A evolução do ordenamento do território, necessariamente associada a uma visão pragmática da realidade revela uma tendência no sentido de alguma convergência dos dois modelos acima enunciados, traduzida na integração no segundo modelo de sistemas de compensação originários do primeiro. Tal integração materializa-se frequentemente na combinação de três sistemas distintos, a saber; (i) conservação, (ii) reconversão e (iii) realocização.

O primeiro sistema visa essencialmente a conservação de valores culturais ou naturais, designadamente a conservação do património edificado¹⁹ ou de valores ecológicos em solo urbano ou rústico (ou em ambos). O segundo sistema propicia a reconversão de usos em solo urbano ou rústico, surgindo frequentemente associado ao desenvolvimento de novas operações de desenvolvimento urbanístico ou de exploração de recursos naturais. O terceiro sistema refere-se à realocização de projetos existentes ou à reafecção de direitos urbanísticos juridicamente consolidados, nomeadamente, por via da alteração de atos praticados no âmbito do controlo prévio de usos ou atividades económicas.

54. Os mecanismos de compensação encontram igualmente terreno fértil no direito do ambiente. A compensação ambiental ou ecológica visa colmatar uma lesão provocada no meio ambiente criando um benefício que neutralize a perda.

¹⁷ Vd., v.g. *Suitum v. Tahoe Regional Planning Agency* (96-243), 520 U.S. 725 (1997). [Justice Scalia]. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/96-243.ZC.html>. Vd. ainda QUADROS, Fausto, *A Protecção da Propriedade Privada Pelo Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina, 1998, pp. 494 e 557.

¹⁸ Traduzida, por exemplo, no panorama nacional, na jurisprudência do Tribunal Constitucional e algumas posições doutrinárias sobre a matéria (vd. v.g. Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 544/2001 e n.º 496/2008, e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Loteamentos Urbanos e Dinâmica das Normas de Planeamento*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 126).

¹⁹ Vd. GARCÍA-BELLIDO, Javier, «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística». *Revista de Derecho Urbanístico* n.º 89, 1984, pp. 53 a 125.

A origem das compensações ecológicas radica no instituto da responsabilidade civil, consistindo na prática num sucedâneo da restauração natural previsto na generalidade da legislação do mundo ocidental, mas que opera no âmbito dos princípios – estruturantes do direito do ambiente – da *prevenção e da responsabilização*²⁰. Tem o seu marco inicial na *Convenção Ramsar* sobre zonas húmidas, de 1971, que enquadra o sacrifício de certas zonas, com carácter excecional e com fundamento em motivos de interesse nacional, em troca da criação de novas zonas húmidas.

Em termos gerais, este tipo de compensação por ocorrer em dois momentos distintos, a saber: (i) antes da intervenção (i.e. antes de um dano previsível, gerando o que se designa correntemente por compensação *ex ante*); e (ii) depois da intervenção (i.e. após um dano efetivo gerando o que se designa correntemente por compensação *ex post*).

As medidas compensatórias *ex ante* são desenhadas em função de um dano ainda não verificado, embora presumivelmente inevitável, em razão da intervenção programada. O futuro lesante vê-se, desta forma, obrigado a compensar na medida do dano que virá a produzir. O dano ainda não foi consumado, mas o projeto da intervenção proposto permite aferir a sua inevitabilidade. Por isso, sem surpresa, as compensações ecológicas têm uma relação estreita com a AIA de projetos, na medida em que é muitas vezes nesta avaliação que é possível aferir quais serão os efeitos potencialmente nefastos para o ambiente e definir os mecanismos para minimizar ou eliminar tais efeitos

Em contrapartida, as medidas compensatórias *ex post* são determinadas na sequência de um dano ecológico que já se verificou e cabe minimizar, caso não seja possível a sua eliminação.

55. Em suma, quer no direito do ordenamento do território e do urbanismo, quer no direito do ambiente, podem ser encontrados vários mecanismos de compensação que visam articular as intervenções humanas no território, o direito de

²⁰ Vd. Diretiva 2004/35/CE, do Parlamento e do Conselho, de 21 de abril.

propriedade e a defesa do ambiente. Vejamos, de seguida, alguns exemplos de casos em que as compensações urbanísticas e ecológicas têm vindo a manifestar-se no panorama internacional.

§ 3.2 DAS MELHORES PRÁTICAS NO QUADRO INTERNACIONAL

56. Existe uma enorme diversidade de sistemas de compensação em espécie no contexto internacional que abrangem situações e contextos muito diversos, com origem num quadro marcadamente urbano, mas que se tem vindo rapidamente a espalhar para o âmbito do solo rústico com vista a salvaguardar valores e recursos naturais.

57. A origem mais notória das compensações em espécie em contexto urbano surge no caso vulgarmente designado como *“Grand Central Terminal v. City of New York”*, que genericamente opôs a *Penn Central Transportation, Co.* à Cidade de Nova Iorque e em que estava em causa a pretensão de sobrelevação de um edifício de 55 pisos sobre um terminal ferroviário à qual se opunha a classificação do mesmo terminal como *“landmark”* da cidade.

Este caso ilustra bem a combinação possível dos três sistemas acima elencados por via da conservação de um imóvel classificado que se pretendia manter, da realocação dos direitos de construção subjacentes à respetiva parcela (*“emissora”* de tais direitos) e da consequente reconversão da área adjacente (*“receptora”* dos direitos de construção).

Ora, perante a impossibilidade de concretização da pretensão do proprietário do edifício classificado, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos da América («EUA») considerou que os prejuízos sofridos pelo mesmo já se encontrariam suficientemente compensados por via da possibilidade da *“transferência de aproveitamento urbanístico”* de que o imóvel classificado beneficiava. Com efeito, de acordo com as regras aplicáveis ao caso concreto, os proprietários que não haviam desenvolvido os seus



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

imóveis até ao limite máximo permitido pelo zonamento vigente poderiam optar por “transferir o aproveitamento urbanístico” das suas parcelas para parcelas contíguas ou próximas, desde que observadas determinadas condições. No caso concreto, tomando por referência um conceito abrangente da área do imóvel classificado (“*landmark site*”), o Supremo Tribunal considerou que as restrições derivadas de tal classificação permitiam um desenvolvimento razoável da mesma área, conferindo ao proprietário a oportunidade tanto de desenvolver a parcela do terminal ferroviário propriamente dita, como de desenvolver outras parcelas, localizadas nas proximidades daquela²¹.

58. Os sistemas de compensação em espécie têm vindo a expandir-se para situações em que os proprietários potenciam e salvaguardam a prestação de serviços ambientais à comunidade, na sequência da elaboração do «*Millennium Ecosystem Assessment*» («MA»)²², do aprofundamento dos estudos em torno do conceito de «capital natural» introduzido por Shumacher²³ na década de 1970 e dos estudos desenvolvidos por Constanza²⁴ neste âmbito.

59. Este tipo de abordagem tem ainda beneficiado de iniciativas produzidas no âmbito da União Europeia, designadamente, o *Mapping and Assessment of Ecosystems*

²¹ Segundo a Sentença: “*The restrictions imposed are substantially related to the promotion of the general welfare and not only permit reasonable beneficial use of the landmark site but also afford appellants opportunities further to enhance not only the Terminal site proper but also other properties*”.

²² O MA resultou de uma iniciativa do Secretário Geral das Nações Unidas Kofi Annan em 2000. Iniciado em 2001, o objetivo do MA consistia em avaliar as consequências das alterações dos ecossistemas para o bem-estar humano e as bases científicas para a tomada das medidas para melhorar e acentuar a conservação e a utilização sustentável destes sistemas. O MA envolveu o trabalho de mais de 1.360 especialistas de diversas nacionalidades. Os seus achados foram integrados em 5 volumes de teor técnico e 6 relatórios-síntese e contêm um ponto de situação / avaliação, de uma perspetiva científica, das condições e das tendências presentes nos ecossistemas mundiais e dos serviços que estes prestam (tais como água pura, alimentos, produtos florestais, controle de cheias e recursos naturais) e as opções para regenerar, conservar ou acentuar o uso sustentável dos ecossistemas. Disponível em <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html>

²³ Vd. SHUMACHER, Ernst Friederic, *Small is Beautiful; A Study Of Economics As If People Mattered*, 1973, reimpressão em 1989, Harper Perennial.

²⁴ Vd. CONSTANZA, Robert, «The Value of the World’s Ecosystem Services and Natural Capital», *Nature*, n.º 387, pp. 253 e ss.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

and their Services («MAES»)²⁵, a Estratégia Europeia para a Biodiversidade para 2030²⁶ e, ainda, também no plano internacional, o *Common International Classification of Ecosystem Services* («CICES»)²⁷.

60. Por outro lado, olhando para o tema das compensações de uma perspetiva ecológica, pode afirmar-se, com Carla AMADO GOMES, que a sua introdução no mercado da proteção e manutenção dos serviços ambientais vem-se “(...) tornando num mecanismo cada vez mais popular, com o pagamento de e troca de serviços através de um mecanismo de créditos por atividades de conservação e promoção, prevendo-se, inclusivamente, nalguns casos, bancos de créditos, numa clara tendência de ligação estreita entre ambiente e economia, com o intuito de auxiliar a decisão pública e a perceção social sobre a importância (da sustentabilidade) dos serviços ambientais”²⁸.

A génese das compensações ecológicas surgiu como uma resposta ao declínio generalizado das zonas húmidas nos EUA e que levou ao gizar de uma nova estratégia visando a neutralização do ponto de vista do efeito final da rede de zonas a proteger: no mínimo, o agente do dano deve garantir que o projeto que pretende implementar implicará um ganho equivalente à perda registada ou a registar. Esta estratégia foi implementada pela primeira vez de forma relevante no *Clean Water Act* de 1972²⁹, que, proibindo a realização de descargas, admitia-as em alguns casos, mediante a verificação de várias condições cumulativas estabelecidos pelo Governo e demonstração de que se encontravam reunidas as condições para evitar perdas de rede em virtude de ações dirigidas para a preservação do ambiente ou a criação de serviços ecológicos equivalentes.

²⁵ Disponível em https://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm

²⁶ Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_pt

²⁷ Disponível em <https://cices.eu/>

²⁸ Vd. AMADO GOMES, Carla, et al, “Compensação ecológica e pagamento por serviços ambientais: a propósito dos novos fundos municipais de sustentabilidade ambiental e urbanística”, in *Ordenamento do Território, Urbanismo e Cidades. Que Rumo?*, Coord. OLIVEIRA, Fernanda Paula, Almedina, 2017, pp. 117 e ss.

²⁹ Vd. <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-water-act>



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

São três os mecanismos previstos para o efeito na legislação norte-americana, a saber: (i) “*permittee-responsible mitigation*”; (ii) “*mitigation banking*”; e (iii) “*in-lieu fee mitigation*”³⁰.

No mecanismo de “*permittee-responsible mitigation*”, a restauração, estabelecimento ou preservação das zonas húmidas são realizadas pelo titular da licença, com vista a compensar o ambiente pelos impactos de um projeto específico nestas zonas. O titular da licença executa as medidas de mitigação logo após a licença ser emitida e assume a qualidade de responsável último pela implementação e sucesso de tal mitigação. As medidas de mitigação podem destinar-se ao local do projeto ou a outro local localizado na mesma zona húmida.

O mecanismo de “*mitigation banking*”, por seu turno, baseia-se na criação, restauração, melhoria ou preservação de uma zona húmida e que fica reservada para compensar futuras conversões de zonas húmidas para o desenvolvimento de atividades económicas. Os titulares de licenças, na sequência da aprovação pela Administração (através das entidades regulatórias) dos seus projetos, podem comprar créditos ao fundo de mitigação para em vista a reunir as condições necessárias para a adoção das medidas de compensação a que se encontram obrigados. O valor destes créditos é determinado através da quantificação das funções ou área das zonas húmidas restauradas ou criadas. O fundo patrocinador (“*sponsor*”) do projeto assume a qualidade de responsável último pelo sucesso do projeto. As medidas de mitigação podem destinar-se a outro local localizado na mesma zona húmida. Em geral, as regras aplicáveis estabelecem uma “preferência flexível” (“*flexible preference*”) pela utilização de créditos de um fundo de compensação relativamente a outros mecanismos de compensação.

Por fim, o mecanismo de “*in-lieu fee mitigation*” corresponde à mitigação que ocorre quando um titular da licença financia um “patrocinador” ou um “mecenas” (“*in lieu-fee sponsor*” - por exemplo, uma entidade pública ou uma organização de fins não-lucrativos). Em geral, o patrocinador recolhe financiamentos de vários titulares

³⁰ Vd. www.epa.gov/wetlandsmitigation/



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

de licenças, com vista a reunir os recursos necessários para criar e manter a zona de mitigação. O patrocinador (*"in lieu-fee sponsor"*) assume a qualidade de responsável último pelo sucesso das medidas de mitigação, que podem destinar-se a outro local localizado na mesma zona húmida. Neste caso, e ao contrário do que sucede com o mecanismo de *"mitigation banking"*, as medidas de mitigação ocorrem após a verificação dos impactos previamente aprovados pela Administração.

Este inovador sistema norte-americano tem vindo a ser utilizado desde a década de 1970, com resultados assinaláveis na manutenção das zonas húmidas norte-americanas³¹.

61. Existem vários outros exemplos no panorama internacional que adotam ou combinam mecanismos de compensação urbanísticos com mecanismos de compensação ecológica, com vista a salvaguardar valores e recursos naturais. Por uma questão de economia, citamos aqui apenas o exemplo do sistema concebido para o controlo da expansão urbanística e salvaguarda dos valores naturais na zona dos «*New Jersey Pinelands*» por via do plano designado como «*Pinelands Comprehensive Management Plan*» («PCMP»).

A região dos *Pinelands* localiza-se num dos estados dos EUA com maior densidade populacional, que contém uma das faixas florestais de pinheiro e carvalho

³¹ Para avaliações recentes do sistema de compensações da zonas húmidas norte-americanas, vd. designadamente, as seguintes referências:

- *The Status and Character of In-Lieu Fee Mitigation in the Unites States*. 2006. Environmental Law Institute, Washington, D.C., disponível em: www.eli.org
- *2005 Status Report on Compensatory Mitigation in the United States*. 2006. Environmental Law Institute, Washington, D.C., disponível em: www.eli.org
- *Corps of Engineers Does Not Have an Effective Oversight Approach to Ensure That Compensatory Mitigation Is Occurring*. 2005. U.S. Government Accountability Office Report GAO-05-898, Washington, D.C. Disponível em: www.gao.gov
- *BANKS AND FEES: The Status of Off-Site Wetland Mitigation in the United States*. 2002. Environmental Law Institute, Washington, D.C., disponível em: www.eli.org
- *Stakeholder Forum on Federal Wetlands Mitigation*. 2001-2006. Environmental Law Institute, Washington, D.C., disponível em: www.eli.org
- National Academy of Sciences. *Compensating for Wetland Losses Under the Clean Water Act*. 2001. National Academy Press, Washington, D.C., disponível em: www.nap.edu
- *Wetlands Protection: Assessments Needed to Determine Effectiveness of In-Lieu-Fee Mitigation*. 2001. U.S. General Accounting Office Report GAO-01-325. Washington, D.C., disponível em: www.gao.gov



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

mais bem preservadas da costa leste, com cerca de 404 685 hectares, integrado desde 1978 na primeira reserva natural do país, considerada pela Organização das Nações Unidas («ONU») desde 1988 como reserva de biosfera (“*Biosphere Reserve*”). Do ponto de vista territorial, os *Pinelands* encontram-se delimitados pelos subúrbios de quatro grandes centros urbanos, a saber: Filadélfia, Trenton, e as cidades de Nova Iorque e Atlantic.

O PCMP consiste num plano de escala regional que adota a técnica de zonamento para controlar e conter a pressão de desenvolvimento urbano. As zonas definidas pelo plano obedecem a critérios diversos, que vão desde a preservação total de valores e recursos naturais (na área nuclear da reserva) até à admissão de algum desenvolvimento sustentável em zonas de menor relevância ambiental. O plano criou ainda um programa de créditos, através do qual são atribuídos direitos edificatórios aos proprietários de terrenos localizados nas zonas onde se visa a proteção de recursos naturais que podem ser adquiridos por promotores com vista a aumentar a densidade dos empreendimentos cuja implantação é admitida em zonas de menor relevância ambiental³².

Para além das evidentes vantagens do PCMP em proteger os recursos da reserva natural delimitada, a monitorização dos resultados da respetiva aplicação na prática, revelou que o desenvolvimento urbanístico da área abrangida pelo plano foi mais lenta do que a taxa de crescimento urbano de New Jersey e que tal crescimento ocorreu a um ritmo superior nas áreas onde era efetivamente desejado. De igual forma, a monitorização do plano revelou que os modelos de desenvolvimento pretendidos para cada uma das zonas por ele definidas coincidem com os projetos executados.

Numa palavra: as conclusões da avaliação deste plano vão no sentido de o mesmo haver conseguido, de forma notável, alcançar os seus objetivos numa região

³² Vd. O PCMP encontra-se disponível em <https://nj.gov/pinelands/cmp/>



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

com características naturais únicas, afetada por uma pressão urbana muito assinalável³³.

62. Existem múltiplos outros exemplos de sistemas de compensação ecológica no panorama internacional que não cabe desenvolver na economia do presente parecer, tais como na Argentina, Brasil³⁴, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá e Peru. Tais sistemas têm, de resto, sido incentivados pela Organização das Nações Unidas («ONU») como forma de proteção e valorização dos valores naturais em presença³⁵.

63. Concluindo, o panorama internacional tem vindo a sedimentar e a combinar as melhores práticas de compensação no contexto do ordenamento do território e do urbanismo e ainda do ambiente / ecologia, como forma de conjugar a efetiva preservação dos valores naturais com o desenvolvimento económico.

§ 3.3 PRINCIPAIS REFERÊNCIAS EM MATÉRIA DE COMPENSAÇÕES URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

64. Importa prosseguir para sublinhar que este tipo de mecanismos tem também expressão na legislação nacional em matéria de ordenamento do território,

³³ Vd. KNEE, Andrew e HASSE, John, «Analyzing the Effectiveness of the New Jersey Pinelands Management Plan» *Middle States Geographer*, 2007, 40:106-113. Disponível em https://msaag.aag.org/wp-content/uploads/2013/04/13_Knee_Hasse.pdf

³⁴ Veja-se, por exemplo, o caso do estado do Amazonas, pioneiro na conceção de uma política pública baseada na estratégia de pagamento por serviços ambientais, nomeadamente, através da implantação do Bolsa Floresta (vd. Lei Complementar 53/2007 - Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas - Lei 3.135/2007 - Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas -, Lei 3.184/2007 - Altera a Lei Estadual 3.135/2007 e Decreto 26.958/2007 - Bolsa Floresta do Governo do Estado do Amazonas). Vd. <https://idesam.org/publicacao/analise-lei-servicos-ambientais.pdf> e ainda <https://www.amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Marco-Regulatorio-PSA.pdf>

³⁵ Vd. BOVARNICK A, KNIGHT C & STEPHENSON J. *Habitat Banking in Latin America and Caribbean: A Feasibility Assessment*. United Nations Development Programme, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/financial/offsets/g-offsethabitatbanklac-undp.pdf>



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

urbanismo e ambiente, tendo já influenciado a forma como os instrumentos de gestão territorial são encarados ao nível das autarquias locais e ao nível da Administração central.

O ordenamento jurídico nacional tem, na verdade, vindo a evoluir no sentido de incorporar e aprimorar o tratamento da matéria das compensações urbanísticas e ambientais, quer por via da reforma legislativa do ordenamento do território e urbanismo de 2014/15, quer por via da legislação ambiental.

A primeira encontra-se, na sua essência, patente na Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que aprovou as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo («LBOTU») e no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou o novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial («RJIGT»). A segunda encontra a sua expressão mais relevante neste campo no regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade plasmado no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto («RJCNB»), e na relação que pode ser estabelecida entre este diploma e o regime jurídico de avaliação de impacte ambiental aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro («RJAIA»).

65. O enquadramento dado à matéria das compensações urbanísticas e ambientais na LBOTU e no RJIGT radica no *princípio da coordenação e compatibilização*, no *princípio da concertação e contratualização* e no *princípio da prevenção e da precaução*.

O primeiro princípio refere-se à coordenação e compatibilização entre as diversas políticas públicas com incidência territorial e as políticas de desenvolvimento económico e social, visando assegurar uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença no ordenamento do território (cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea d), da LBOTU).

O segundo princípio consagra a concertação e contratualização entre interesses públicos e privados, incentivando modelos de atuação baseados na vinculação

recíproca entre a iniciativa pública e a privada na concretização dos programas e planos territoriais (cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea h), da LBOTU).

O terceiro princípio obriga à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar os impactes adversos no ambiente (cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da LBOTU).

66. Abstraindo, para efeitos do presente parecer, dos sistemas de execução dos planos e da redistribuição em concreto dos benefícios e encargos do planeamento, os principais mecanismos de compensação urbanística e ambiental previstos na LBOTU e RJIGT que para aqui relevam correspondem, quer aos sistemas de transferência de edificabilidade ou de incentivos à prossecução de ações de interesse público, quer à figura do fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística.

Assim, tanto a LBOTU como o RJIGT consagram expressamente a possibilidade de os planos territoriais estabelecerem sistemas de transferência de edificabilidade ou de incentivos, visando prosseguir finalidades como a conservação da natureza e da biodiversidade, a salvaguarda do património natural, cultural ou paisagístico e a prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais (cfr. artigo 21.º da LBOTU e 173.º do RJIGT).

Adicionalmente, na regulação do regime económico-financeiro do ordenamento do território e do urbanismo, a LBOTU estabelece ainda o dever de os municípios constituírem um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística. Este último tem afetas as receitas resultantes da redistribuição de mais-valias, com vista a, designadamente, *promover* a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a *prestação de serviços ambientais* (cfr. 62.º, n.º 4, da LBOTU).

67. Por outro lado, na esteira do que se verifica no plano internacional - o MA utiliza a expressão "*ecological services*" para definir os *serviços ambientais*,



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

reconduzindo-os aos benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas³⁶ -, o RJCNB³⁷ define serviços dos ecossistemas como os benefícios que as pessoas obtêm, direta ou indiretamente, dos ecossistemas, qualificando-os nas seguintes quatro categorias:

- “i) «Serviços de produção», entendidos como os bens produzidos ou provisionados pelos ecossistemas, nomeadamente alimentos, água doce, lenha, fibra, bioquímicos ou recursos genéticos, entre outros;*
- ii) «Serviços de regulação», entendidos como os benefícios obtidos da regulação dos processos de ecossistema, nomeadamente a regulação do clima, de doenças, de cheias ou a destoxificação, entre outros;*
- iii) «Serviços culturais», entendidos como os benefícios não materiais obtidos dos ecossistemas, nomeadamente ao nível espiritual, recreativo, estético ou educativo, entre outros”.*

O mesmo RJCNB consagra ainda expressamente a figura dos *instrumentos de compensação ambiental*³⁸, prevendo que a conservação da natureza e da biodiversidade pode ser promovida através de tais instrumentos em vista a garantir a satisfação das condições ou requisitos legais ou regulamentares de que esteja dependente a execução de projetos ou ações, *nomeadamente decorrentes do RJAIA*, nos termos adiante expostos. A compensação ambiental concretiza-se pela realização de projetos ou ações pelo próprio interessado, previamente aprovados e posteriormente certificados pela autoridade nacional, que produzam um benefício ambiental equivalente ao custo ambiental causado. Trata-se assim de medidas compensatórias *ex ante* nos termos abordados acima (semelhantes à *“permittee-responsible mitigation”*), as quais podem ser contrapostas às medidas gerais que decorrem da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, que aprovou as bases do ambiente, e que correspondem, na prática, a uma compensação *ex post*.

Assim, no caso do RJCNB, combina-se de forma inovadora no ordenamento nacional, numa única atuação e num momento antecedente, o *princípio da*

³⁶ <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.300.aspx.pdf>

³⁷ Cfr. artigo 3.º, alínea q) do RJCNB.

³⁸ Cfr. artigo 36.º do RJCNB.

responsabilização com o princípio da coordenação e compatibilização, o princípio da concertação e contratualização e o princípio da prevenção e da precaução.

68. Por outro lado, mediante iniciativa e financiamento pelo interessado, dependente de acordo com a autoridade nacional, a compensação ambiental pode também ser concretizada através da realização de projetos ou ações pela autoridade nacional. Sempre que haja lugar a tal financiamento pelo interessado de projetos ou ações a realizar pela autoridade nacional, os pagamentos em causa ficam obrigatoriamente adstritos às finalidades de compensação ambiental que lhes subjazem (à semelhança do que sucede com o “*mitigation banking*” ou – até mais próximo – com o “*in-lieu fee mitigation*”). É o que resulta concretamente do disposto no artigo 36.º, n.ºs 3 e 4, do RJCNB.

69. É importante ter presente que o RJCNB inclui o sector privado, para além das autarquias locais, no elenco das entidades que *participam* no exercício de ações de conservação ativa e de suporte e no financiamento do Sistema Nacional de Áreas Classificadas («SNAC»), que abrange a Rede Nacional de Áreas Protegidas em que se integram os parques naturais, tais como o PNA³⁹. Esta participação pode ser realizada por recurso a “*parcerias, acordos, contratos de gestão e de concessão ou por meio de quaisquer outros instrumentos contratuais, cabendo à autoridade nacional fiscalizar o respectivo cumprimento e assegurar a correcta prossecução dos objectivos de conservação da natureza e da biodiversidade*”⁴⁰.

Neste quadro, a autoridade nacional, desde que estejam em causa parcerias público-privadas excluídas da aplicação do regime jurídico das parcerias público-privadas, designadamente em função do respetivo valor, pode:

“a) Conceder a entidades privadas, por prazo determinado e mediante uma contrapartida ou uma renda periódica, a prossecução, por conta e risco próprio, de algumas das suas atribuições e nelas delegar os poderes necessários para o efeito;

³⁹ Cfr. artigo 35.º do RJCNB.

⁴⁰ Cfr. artigo 35.º, n.º 2, do RJCNB.

b) Delegar em entidades privadas, por prazo determinado, com ou sem remuneração, a prossecução de algumas das suas atribuições e os poderes necessários para o efeito, assumindo o delegado a obrigação de prosseguir essas atribuições ou colaborar na sua prossecução sob orientação da autoridade nacional”.

A escolha do concessionário ou do delegado é efetuada de acordo com o disposto no Código dos Contratos Públicos e os termos e condições da parceria constam de contrato escrito a comunicar aos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente e das finanças.

70. Conforme decorre do acima exposto, o teor do RJCNB encontra-se estreitamente relacionado com o disposto no RJAIA, cuja definição do próprio objeto (i.e. a AIA propriamente dita enquanto instrumento de carácter preventivo da política do ambiente) inclui “a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem” os efeitos ambientais⁴¹.

A declaração de impacte ambiental («DIA») identifica as medidas de minimização e de compensação dos impactes ambientais negativos, devendo as medidas de compensação estar *ab initio* elencadas no EIA, mas podendo ser aditadas outras medidas adicionais de minimização e de compensação pela autoridade de AIA, na sequência da emissão do parecer da comissão de avaliação no âmbito da discricionariedade de que goza a Administração⁴².

Caso a DIA haja sido emitida em fase de estudo prévio, a decisão de conformidade ambiental do projeto de execução deve definir as condições ambientais de aprovação do mesmo, designadamente, as medidas de minimização, compensação ambiental e potenciação e os programas de monitorização a adotar nas fases de construção, exploração e desativação do projeto⁴³.

Como lembra Carla AMADO GOMES, a fixação das medidas compensatórias na DIA ou na decisão de conformidade ambiental do projeto de execução constitui

⁴¹ Cfr. artigo 2.º, alínea d), do RJAIA.

⁴² Cfr. artigos 2.º, alínea f), 16.º, n.º 2, e 18.º, n.º 4, do RJAIA.

⁴³ Cfr. artigo 21.º, n.º 5, do RJAIA.

cláusula modal do ato autorizativo do projeto, que assume carácter de ato conformador da concretização do projeto e ainda da sua operação ao longo do tempo, incluindo-se neste período a adoção de medidas compensatórias *ex ante*⁴⁴. Tais medidas são objeto de monitorização e de pós-avaliação nos termos do RJAIA, podendo ser alteradas por iniciativa da autoridade da AIA, após audição do promotor, ou a pedido deste último⁴⁵.

71. Importa reter que a última versão do RJAIA contém normas inovadoras relativamente à articulação da DIA com os procedimentos de dinâmica de planos ou programas territoriais previstos no RJIGT, prevendo expressamente que:

“Nos casos em que a única objeção à emissão de decisão favorável seja a desconformidade ou incompatibilidade do projeto com planos ou programas territoriais, a autoridade de AIA emite uma DIA favorável condicionada à utilização dos procedimentos de dinâmica previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial⁴⁶”.

Este preceito abre a possibilidade de os próprios instrumentos de gestão territorial incorporarem mecanismos de compensação decorrentes da AIA, potenciando a sua integração num veículo cujo objeto vai muito para além da AIA propriamente dita e que permite uma articulação abrangente com o modelo de ordenamento do território adotado para uma dada porção de território.

Trata-se assim de um novo meio para conferir aos mecanismos de compensação urbanística e ecológica um tratamento mais abrangente e mais integrado nas políticas de ordenamento do território e do urbanismo, a par das políticas ambientais.

⁴⁴ AMADO GOMES, Carla, “Uma mão cheia de nada, outra de coisa nenhuma: duplo eixo reflexivo em tema de biodiversidade”, in *No Ano Internacional da Biodiversidade. Contributos para o estudo do Direito da Protecção da Biodiversidade*, coordenação de Carla AMADO GOMES, e-book publicado pelo ICJP, pp. 28 e 29. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/e-book_biodiversidade2_isbn.pdf

⁴⁵ Cfr. artigos 25.º e 26.º do RJAIA.

⁴⁶ Cfr. artigo 18.º, n.º 6, do RJAIA.

72. Concluindo, o ordenamento jurídico nacional contém em si várias referências que permitem, ao nível da prática interna, adotar mecanismos de compensação urbanística e/ou ecológica semelhantes aos que se verificam no contexto internacional e que têm vindo a ser promovidos pela ONU e pela União Europeia, nos termos acima expostos.

Vejamos, de seguida, alguns exemplos dos passos que já começam a ser dados nesse sentido na prática nacional.

§ 3.4 O CONTEXTO NACIONAL NA PRÁTICA

A) A PRÁTICA EM GERAL

73. As compensações em espécie e sua articulação com serviços ambientais e ecológicos têm vindo a ser introduzidas em vários níveis normativos do contexto nacional, quer através da sua integração no quadro de instrumentos de gestão territorial, quer no âmbito de servidões administrativas e restrições de utilidade pública ou no quadro de medidas de matriz ambiental.

74. São exemplos da primeira situação as revisões dos Planos Diretores Municipais do Porto, de Lisboa e, mais recentemente, de Sintra e ainda o Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, que se enuncia de seguida, por ordem cronológica de publicação e entrada em vigor.

Em 2006, a revisão do Plano Diretor Municipal do Porto («PDMP»)⁴⁷, introduziu um sistema inovador de compensação⁴⁸ no âmbito da execução de operações urbanísticas na respetiva “*área crítica de recuperação e reconversão urbanística (ACRRU)*” abrangida pelo “*sistema de informação multicritério da cidade do Porto*” («SIM-Porto»). Em síntese, este sistema de compensação prevê a atribuição de “*direitos concretos de construção transaccionáveis*” a operações urbanísticas que propiciem a

⁴⁷ Ratificada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2006, de 3 de fevereiro.

⁴⁸ Vd. alínea c) do n.º 2 do artigo 80.º do Regulamento do PDMP.

salvaguarda e a valorização do património edificado, podendo tais direitos ser utilizados em operações urbanísticas de construção de novos edifícios e em ampliações nas áreas de edificação isolada com prevalência de habitação coletiva, dentro e fora da ACRRU, aumentando a edificabilidade previamente estabelecida⁴⁹. Trata-se, assim, de um sistema de compensação em espécie que propicia a conservação do património edificado da cidade e, simultaneamente, a realocação de “direitos de construção”, no quadro da reconversão de determinadas áreas.

Em 2010, o Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros («POPNSAC»)⁵⁰ estabeleceu um quadro inovador para o desenvolvimento da atividade de indústria extrativa (incluindo das explorações de massas minerais existentes), articulando o funcionamento e ampliação das respetivas instalações com os regimes de proteção consagrados no mesmo plano e os serviços ambientais. Como referido acima, entre as várias medidas que estabelece, o POPNSAC admite a possibilidade de ampliação das explorações de massas minerais em «áreas de protecção parcial de tipo II», “desde que se garanta a recuperação de área degradada da mesma exploração com o dobro da dimensão pretendida para ampliação”. Admite também, entre outros casos, a ampliação das explorações de massas minerais nas áreas de «proteção complementar», “a partir da recuperação de área de igual dimensão, de outra exploração licenciada ou de outra área degradada, desde que seja independentemente da sua localização”, em determinadas condições. No quadro do princípio da subsidiariedade⁵¹, este plano estabelece vários parâmetros de dimensionamento para a ampliação das explorações de massas minerais e para a recuperação paisagística e ambiental, bem como regula a prestação de serviços

⁴⁹ Vd. artigo 82.º do Regulamento do PDMP.

⁵⁰ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2010, de 12 de Agosto. Vd. Artigo 32.º

⁵¹ E à semelhança do que sucede no âmbito de um outro sistema de compensação urbanístico, de cariz financeiro, com os parâmetros de dimensionamento das áreas destinadas à implantação de espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos no quadro de operações de loteamento, ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e do artigo 43.º do regime jurídico da urbanização e edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, e 16 de dezembro.

ambientais e ecológicos, nomeadamente, relacionados com a preservação dos habitats rupícolas associados às espécies *Coincya cintrana* e *Narcissus calciola*.

Em 2012, a revisão do Plano Diretor Municipal de Lisboa («PDML») incorpora um sistema de compensação em espécie ao prever a atribuição de “*créditos de construção transaccionáveis*” a operações urbanísticas “*de interesse municipal*”, a aferir em função de determinados critérios incluindo a conservação do património edificado da cidade ou a conservação e reconversão de áreas verdes de recreio e de uso agrícola, nomeadamente, por via da “*transmissão para o domínio municipal de áreas verdes, integradas em espaços consolidados e a consolidar verdes de recreio e produção, a título gratuito e como acréscimo às cedências legalmente exigíveis*” e ainda da “*demolição de edifícios existentes em espaços consolidados e a consolidar verdes de recreio e produção*”. Este sistema encontra-se em vigor há cerca de 8 anos e tem permitido a conservação de valores culturais e naturais, mediante a regulação pública de compensações geradas em função da prossecução de medidas que visam uma maior qualidade de vida.

Em 2020, foi publicada a revisão do Plano Diretor Municipal de Sintra («PDMS»)⁵², que tem subjacente um modelo de ordenamento do território baseado na conjugação entre mecanismos de edificabilidade abstrata (com áreas emissoras onde se visa salvaguardar valores naturais), de edificabilidade concreta (com áreas recetoras onde é admitida a edificação e urbanização) e de transferência de edificabilidade. Este modelo visa, por um lado, “*a compactação dos núcleos, a libertação de espaços no interior das cidades com vista à qualificação dos espaços urbanos e melhoria de qualidade de vida das populações, e por outro, a **salvaguarda da paisagem** rural, dos valores naturais e do património natural, **Capital Natural** e económico do município*”⁵³.

75. Para além das soluções vertidas nos instrumentos de gestão territorial, importa agora ter presentes outros exemplos de mecanismos de compensações em

⁵² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-B/2020, de 20 de fevereiro.

⁵³ Vd. VALE, Ana Queiroz do, «Direito ao Território: Igualdade e Capital Natural», *Revista CEDOUA*, n.º 38, Ano XIX_2.16, pp. 23 e ss.

espécie e sua articulação com serviços ambientais e ecológicos no âmbito de servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

Para efeitos ilustrativos, consideremos o caso da REN, que assume particular importância na aplicação de sistemas de compensação em espécie em solo rural. Com efeito, neste contexto, tem sido discutida a necessidade de compensação dos proprietários afetados pelas restrições associadas a esta servidão administrativa ou, pelo menos, a necessidade de redistribuir os encargos e benefícios inerentes por um grupo mais alargado de sujeitos.

Uma primeira resposta dada ao problema, encontra-se vertida na *“Informação n.º112/DGS, de 14 de Abril de 2004, da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano”*⁵⁴. Em termos genéricos, tal informação explicitava, de forma devidamente fundamentada, que as áreas de REN deviam ser contabilizadas para efeitos do cálculo da edificabilidade *“assim como relativamente aos mecanismos de perequação dos planos”*⁵⁵. Tal contabilização consubstanciava, na prática, na aplicação de um sistema de compensação em espécie aos proprietários afetados pelos fins de conservação prosseguidos pela servidão em causa, por via da *“transferência do aproveitamento urbanístico”* da área abrangida pela REN para outras parcelas⁵⁶, à semelhança do que se verifica em outros casos do contexto internacional.

Posteriormente, embora ainda admita a edificação em REN em certas situações, o legislador veio evoluir na posição consagrada na citada informação, determinando expressamente que *“as áreas da REN não são contabilizadas para o cálculo da edificabilidade”*⁵⁷. Neste quadro, o mesmo legislador determinou ainda que, *“na elaboração dos planos municipais de ordenamento do território, as áreas integradas na REN são consideradas para efeitos de estabelecimento dos mecanismos de perequação compensatória*

⁵⁴ *“Informação n.º112/DGS, de 14 de Abril de 2004, homologada pelo Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano em 19 de Maio de 2004, sobre a relevância das áreas integradas na REN para efeitos de cálculo de índice de construção”*. Vd. NEVES, Maria José Castanheira, OLIVEIRA, Fernanda Paula, e LOPES, Dulce, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação – Comentado*. 1.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2006, pp. 621 e ss.

⁵⁵ Vd. ponto 25. da citada informação.

⁵⁶ Neste sentido, vd. OLIVEIRA, Fernanda Paula, e LOPES, Dulce, *Direito do Urbanismo – Casos práticos resolvidos*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 77.

⁵⁷ Cfr. artigo 35.º do RJREN.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

dos benefícios e encargos entre os proprietários na medida em que contribuam para a valorização dos terrenos com capacidade edificatória, sendo obrigatória a sua inclusão nas respectivas unidades de execução”. Este novo preceito desloca o sistema de compensação dos proprietários afetados pela REN para um nível diferente, que radica na consideração do princípio da igualdade no direito do urbanismo, mantendo, no essencial, a necessidade de compensação em espécie dos mesmos.

76. Conforme acima aludido, pode também referir-se a possibilidade de realização nas áreas da REN de ações de relevante interesse público que sejam reconhecidas como tal por despacho do membro do Governo, desde que não se possam realizar de forma adequada em áreas não integradas na REN, podendo tal despacho, quando necessário, elencar condicionamentos e medidas de minimização de afetação para execução de tais ações⁵⁸. Merece outrossim referência a sujeição a um regime procedimental simplificado das alterações de delimitação da REN decorrentes de projetos públicos ou privados objeto de procedimento de que resulte a emissão de DIA favorável ou condicionalmente favorável⁵⁹.

B) DAS MEDIDAS DE MINIMIZAÇÃO CONSTANTES DO EIA DO PROJETO E DOS MECANISMOS COMPLEMENTARES ÀS MESMAS

77. Aqui chegados, importa agora focar a nossa atenção nas medidas de minimização patentes no EIA do Projeto, na parte que respeita aos descritores de sistemas ecológicos e paisagem.

78. Citando o EIA, *“neste contexto, as medidas apontadas para estes fatores ambientais incluem, para além das medidas gerais do projeto, que visam minimizar impactes negativos relativos a mais do que um descritor, medidas específicas direcionadas para os valores ecológicos tais como (...):*

⁵⁸ Cfr. artigo 21.º do RJREN.

⁵⁹ Cfr. artigo 16.º-A., nº 7, do RJREN



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- Promover uma ação anual de sensibilização junto aos trabalhadores para o enquadramento da Pedreira Vale de Mós A no Parque Natural da Arrábida (PNA), para as boas práticas implementadas na SECIL no que se refere à conservação dos valores naturais, como a não colheita ou danificação/abate de espécimes vegetais e animais, abordando a temática do valor ecológico de flora, vegetação, habitats e fauna da região onde a pedreira está inserida;
- Efetuar um acompanhamento ambiental permanente da exploração que valide e verifique os limites das atividades de exploração, limites esses que devem estar balizados de forma visível e inequívoca, bem como a implementação das medidas propostas;
- Para as árvores e arbustos a manter, evitar deixar raízes a descoberto e sem proteção em zonas de escavações;
- Iniciar a recuperação paisagística o mais rapidamente possível logo que terminem as operações nos terrenos intervencionados. Desta forma previne-se a erosão dos solos e a sua infestação por espécies exóticas e invasoras;
- Implementar sistemas de aspersão para redução da dispersão de poeiras;
- Sempre que seja necessário instalar cortinas arbóreas ou arbóreo-arbustivas, devem ser usadas espécies autóctones disponíveis nos viveiros da SECIL. Primariamente e em maior dominância devem ser usados o medronheiro – *Arbutus unedo*; o zimbro – *Juniperus turbinata*; e o pinheiro-manso – *Pinus pinea*. Como espécies companheiras para complementar a corina arbórea e aumentar a biodiversidade, sugerem-se o zambujeiro – *Olea europaea* var. *sylvestris*; a aroeira – *Pistacia lentiscus*; a alfarrobeira – *Ceratonia siliqua*; e o carvalho-cerquinho – *Quercus faginea*;
- Manter as melhores práticas de recuperação paisagística já aplicadas, nomeadamente as que demonstraram melhores resultados e que incluem: espécies do elenco florístico das áreas naturais de matos mediterrânicos nomeadamente carrascais e zimbrais-carrascais;
- A desmatização seletiva (por faixas) da área de projeto deve ser efetuada faseadamente e cada uma das áreas a ser desmatada deve cumprir os seguintes passos:
 - Realizar as ações de desmatização sem revolver o solo, entre agosto e setembro;
 - Não efetuar posteriores intervenções na área durante 9 meses (entre outubro a junho), até que toda a área seja prospectada por técnico especialista de botânica, e que sejam efetuados os transplantes de espécies a conservar e as recolhas de sementes e propágulos das espécies a utilizar posteriormente na recuperação.
- Qualquer desmatização, deve ser antecedida e precedida de uma **recolha de sementes, bolbos e estacas, de todas as espécies características dos habitats naturais presentes e das espécies da flora RELAPE que ali ocorrem**. Estes propágulos e sementes devem ser usados na recuperação paisagística e no estabelecimento de novos núcleos populacionais da flora RELAPE na área da propriedade da SECIL. A utilização destes propágulos deve ser também direcionada à propagação em viveiro de modo a garantir uma fonte de plantas para uma recuperação a longo prazo, para utilização em plantações da SECIL em áreas não exclusivamente da pedreira e, para empregar em ações de divulgação e educação ambiental;
- Efetuar o transplante de indivíduos de espécies protegidas ou de interesse para conservação, já identificadas e outras a identificar aquando dos trabalhos de acompanhamento, da área a afetar para outras localizações a definir. A desmatização das áreas a afetar deverá ser efetuada com o acompanhamento de uma equipa de recolha de plantas coordenada por um técnico especialista em botânica. No decorrer destes trabalhos, os indivíduos das espécies: *Narcissus bulbocodium*, *Narcissus calcicola*, *Ruscus aculeatus*, *Arabis sadina*, *Iberis procumbens* subsp. *microcarpa* e de Orquidáceas, deverão ser recolhidos, acondicionados e posteriormente transplantados para as seguintes áreas, por ordem de preferência: a) áreas a recuperar; b) outras áreas onde já não ocorrerão intervenções; c) áreas na propriedade da SECIL a definir, de acordo com a espécie em causa;
- As ações de desmatização deverão ser evitadas durante a época de reprodução da maioria das espécies faunísticas (essencialmente de março a junho);
- No que diz respeito à atividade extrativa, fendas e cavidades que sejam reveladas no decorrer da lavra, devem ser prospectadas quanto à presença de morcegos. Em caso de deteção de abrigos, a extração de material rochoso deve evitar-se na área do mesmo, reduzindo as atividades de escavação e de desmonte nas áreas mais próximas do abrigo encontrado, durante o inverno e durante o verão. Para o efeito deverá ser contactado o Parque Natural para realizar uma visita de avaliação ao local⁶⁰.

⁶⁰ https://cdn.bats.org.uk/pdf/Resources/Bats_and_Buildings.pdf?mtime=20181101151546&focal=none



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- Ao nível do restabelecimento e recuperação paisagística, de forma a favorecer a regeneração natural e a aproximação das comunidades das áreas recuperadas às comunidades naturais, deverá manter-se a prática de modelação do terreno mais recentemente aplicada pela SECIL, de modo a reduzir declives tanto quanto possível ou, nalgum caso em que o resultado da exploração seja uma parede rochosas mais ou menos inclinada, a rocha deverá ser trabalhada para que fique com irregularidades, orifícios, reentrâncias ou fendas passíveis de serem ocupadas por vegetação e fauna rupícola, à semelhança das escarpas calcárias naturais. Estas zonas de irregularidade na rocha onde seja possível acumular alguns centímetros de solo devem ser semeadas ou deixadas para regeneração natural e possibilidade de ocupação por parte da referida fauna;
- Aquando da implementação do PARP, equacionar sempre que aplicável, atividades direcionadas ao aumento da heterogeneidade da topografia, de nichos que possam albergar comunidades vegetais em diferentes estádios da sucessão ecológica, tal como existem nas áreas envolventes, com o objetivo de que ainda mais espécies dos habitats envolventes se instalem nas áreas recuperadas, potenciando a sua diversidade vegetal. Para tal, considerar a colocação de blocos rochosos, de forma pontual, em áreas recuperadas mais expostas, e, equacionar onde for possível a modelação de depressões que funcionem como charcas ou pequenas bacias de retenção de sedimentos onde se possam instalar plantas bulbosas.”- destaques nossos

Segundo o EIA, as medidas de minimização acima referidas permitirão reduzir a magnitude dos impactes negativos significativos, nomeadamente impactos diretos, indiretos e irreversíveis, criando-se as condições para o desenvolvimento de comunidades compostas por espécies autóctones com elevada diversidade florística, inclusivamente espécies protegidas. Os destaques assinalados no texto permitem confirmar que as medidas de minimização ambiental no descritor *sistemas ecológicos* não se cingem apenas à recuperação ambiental e paisagística da zona da Pedreira, abrangendo potencialmente a totalidade da propriedade da SECIL, com cerca de 400 ha.

79. A recuperação ambiental e paisagística da zona da Pedreira encontra tratamento detalhado no descritor *paisagem*, em que o EIA reconduz as medidas de minimização essencialmente à efetiva implementação do PARP, incluído no Plano de Pedreira, o qual garantirá a sua recuperação faseada, em articulação com o avanço da lavra.

As medidas de minimização previstas neste descritor são as seguintes:

- Trabalhos de recuperação da pedreira iniciados de imediato através da recuperação ambiental paisagística de todas as áreas onde a lavra terminou, recorrendo à modelação com materiais provenientes dos depósitos temporários de estêreis, sobrepondo uma camada de terra vegetal e posterior revestimento vegetal, com recurso a árvores, arbustos e herbáceas;
- O elenco florístico selecionado corresponde, na sua maioria, à vegetação local (proveniente maioritariamente do viveiro da SECIL-Outão), a fim de garantir a renaturalização do espaço;
- A integração paisagística da pedreira contemplou a plantação de diversos exemplares arbóreos e arbustivos e a sementeira de misturas de herbáceas e herbáceo-arbustiva autóctones e tradicionais da região que são desenvolvidos no viveiro da SECIL-Outão em toda a área objeto de licenciamento em conformidade com o PROF,

o POPNA e com os estudos e projetos desenvolvidos aos longo dos anos neste local e que contribuem para a vasta experiência já adquirida pela empresa na instalação de vegetação neste local;

- Promoveu-se a minimização das alterações à morfologia do território nas áreas a recuperar através do seu aterro com estêreis resultantes da exploração, a que se seguirá, a reposição das terras de cobertura e o restabelecimento de um coberto vegetal autóctone;
- A recuperação paisagística é, atualmente, e será, igualmente, no futuro, concomitante com o avanço da lavra, isto é, sempre que se atinjam, em cada fase, as cotas finais da lavra a área será recuperada. Já a desmatção e decapagem é realizada apenas em área para onde se procederá com o avanço da lavra. Assim, a superfície total desmatada e decapada, é apenas a necessária à atividade de exploração num dado momento;
- Rega regular dos acessos não pavimentados de forma a minimizar a dispersão de poeiras;
- Para a fase de desativação, considera-se essencial que a implementação do PARP só seja dada como concluído, após vistoria que comprove a reconversão de todas as zonas afetadas no decurso da atividade extrativa."

O EIA do projeto de fusão e ampliação da pedreira Vale de Mós A contempla ainda um capítulo dedicado aos impactes residuais e medidas compensatórias, tendo sido determinado para as medidas compensatórias o seguinte:

No âmbito do fator ambiental Território, regista-se a incompatibilidade da pretensão com o disposto no PDM concelhio, resultando um impacte negativo, contudo os instrumentos de gestão territorial podem incorporar mecanismos de compensação, potenciando a sua integração num veículo cujo objeto vai muito para além da AIA propriamente dita e que permite uma articulação abrangente com o modelo de ordenamento do território adotado para uma dada porção de território. Neste âmbito, foram consideradas como medidas compensatórias: (1) libertar da área de pedreira uma área recuperada com cerca de 35,8ha que poderá ser reclassificada com outro uso que não a atividade extrativa e (2) o revestimento florestal de terrenos cuja arborização seja indicada pelo ICNF (num total de 18,5 ha).

No âmbito do fator ambiental Sistemas ecológicos, verifica-se que a pedreira Vale de Mós A localiza-se no Parque Natural da Arrábida e também está abrangida pelo Zona Especial de Conservação (ZEC) Arrábida/Espichel. Estas classificações têm como objetivo proteger os valores geológicos, florísticos, faunísticos e paisagísticos da serra da Arrábida e do cabo Espichel. Esses valores incluem, por exemplo, diversas espécies exclusivas deste território, habitats naturais de arribas e falésias com comunidades endémicas, vegetação reliquial de caráter único, habitats prioritários com espécies calcícolas, zonas de nidificação de aves protegidas. De facto, os valores excecionais referidos não foram identificados na área da pedreira Vale de Mós A, mas, como qualquer outro empreendimento, um projeto mineiro acarreta impactes ambientais, sobretudo num território com importantes recursos naturais e paisagísticos como é a serra da Arrábida, pelo se estabelece a implementação de medidas compensatórias, especificamente: (1) definição de planos de ação para conservação de espécies protegidas e de interesse para conservação, e de habitats naturais; (2) requalificação, limpeza e restauro de antigas explorações de inertes; (3) ações de gestão de espécies vegetais exóticas e (4) implementação do projeto do Borboletário e Bee Hotels da SECIL.

No âmbito do fator ambiental Sócioeconomia, considera-se que uma das principais contrariedades associada à exploração de uma pedreira é o seu possível impacte nas populações locais e nos valores naturais, culturais e económicos. Na vertente social e económica, esta avaliação considera vários aspetos como a perturbação devida ao ruído, à emissão de poeiras, ao impacte visual e a possível afetação, em geral, das condições e



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

qualidade de vida da população residente ou utilizadora das imediações da pedreira. Reconhece-se que embora sejam feitos grandes esforços para mitigar ou eliminar qualquer inconveniente, as alterações da paisagem e a produção de ruído e de poeiras, embora em cumprimento legal, pode implicar o incómodo nas populações locais, o que determina a implementação de medidas compensatórias pelo estabelecimento de (1) Plano de divulgação ambiental, específico para as pegadas de dinossauro, o borboletário e a (2) colaboração da SECIL à nova Candidatura da Arrábida como Reserva da Biosfera.

80. Finalmente, o EIA prevê que *“Na implementação das medidas compensatórias possa ainda ser refletido o longo compromisso da SECIL em questões que apoiam o desenvolvimento económico e a promoção e o apoio social, pelo que se pretende que o Plano de Compensação, seja cumprido em cooperação próxima com as entidades e os agentes presentes, nomeadamente, a Câmara Municipal de Setúbal e a Junta de freguesia União das Freguesias São Julião, Nossa Senhora da Anunciada e Santa Maria da Graça.”*

81. . Em suma, o EIA consagra várias medidas de compensação ambiental de carácter abrangente que, na prática, poderão ser complementadas por vários outros mecanismos, tais como incentivos a consagrar em instrumento de gestão territorial visando prosseguir a conservação da natureza e da biodiversidade (cfr. artigo 21.º da LBOTU e 173.º do RJIGT). Por outro lado, mediante iniciativa e financiamento pela SECIL, dependente de acordo com a autoridade nacional, a compensação ambiental pode também ser concretizada através da realização de projetos ou ações pela autoridade nacional no PNA, nos termos acima expostos (cfr. artigo 36.º, n.ºs 3 e 4, do RJCNB).

82. A SECIL encontra-se ainda numa posição privilegiada para – enquanto sector privado – participar no exercício de ações de conservação ativa e de suporte, bem como no financiamento do PNA. Conforme acima referido, esta participação pode ser realizada por recurso a instrumentos contratuais e, desde que estejam em causa parcerias público-privadas excluídas da aplicação do regime jurídico das parcerias público-privadas, a autoridade nacional, pode recorrer às figuras de



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

concessão ou da delegação com vista a garantir a prossecução, pela SECIL, de algumas das suas atribuições no âmbito da gestão do PNA e nela delegar os poderes necessários para o efeito.

83. Sintetizando, na prática, a legislação nacional em matéria ambiental coloca à disposição da Administração Pública e da SECIL uma panóplia de instrumentos capazes de concretizar um sistema complexo de compensações ambientais semelhante às melhores práticas desenvolvidas ao nível internacional, tal como promovidas pela ONU e pela União Europeia. O Projeto é, pois, suscetível de ser enquadrado nas melhores práticas conhecidas e na legislação urbanística e ambiental de referência, podendo ser desenvolvido e complementado com recurso aos mecanismos acima identificados.

§ 4.º

DOS PROCEDIMENTOS ADEQUADOS À EVOLUÇÃO DO MODELO DE ORDENAMENTO DA ÁREA DO PROJETO

84. Já vimos que, à luz do quadro jurídico-urbanístico relevante, e atentando às concretas disposições regulamentares aplicáveis, o PDM, na conformação do uso, ocupação e transformação do solo das áreas não licenciadas cuja inclusão é preconizada para as Pedreiras do Outão, se limita a remeter, por força da abrangência dessas áreas pela área de intervenção do POPNA, para o regime estabelecido nesse instrumento de gestão territorial (cfr. artigo 17.º, n.º 1, alínea a), e n.ºs 2 e 3, do regulamento do PDM).

Ora, o POPNA, relativamente às mesmas áreas, apenas permite utilizações do solo compatíveis com a preservação e/ou valorização dos recursos naturais relevantes para a garantia da conservação da natureza e da biodiversidade (cfr., v.g., artigos 14.º, 16º e 18.º do Regulamento do POPNA), inviabilizando, nessa medida, as formas de uso, ocupação e transformação do solo associadas ao exercício da atividade de extração de inertes.

O que significa que, ainda que se lograsse defender a inexistência de um *“aumento de área licenciada”* das explorações para efeitos de superação das dificuldades suscitadas pela interdição estabelecida no artigo 8.º, alínea c), do regulamento do POPNA, o enquadramento jurídico-urbanístico das áreas não licenciadas cuja inclusão é preconizada no âmbito da segunda intervenção projetada para as pedreiras do Outão suscita dificuldades dificilmente superáveis.

85. Em face das dificuldades impostas pelo POPNA à concretização da ampliação de área projetada para as pedreiras do Outão, importa aferir em que medida se afigura viável a alteração dos instrumentos de gestão urbanística em vigor

de modo a enquadrar o Projeto e a viabilizar, em concreto, o aumento de área de exploração da pedreira como pretendido pela SECIL.

86. Neste contexto, afigura-se oportuno esclarecer o teor das alterações normativas decorrentes da LBOTU.

Antes da entrada em vigor da LBOTU, os planos especiais do ordenamento do território – no qual se integra o POPNA – dispunham de eficácia plurisubjetiva, isto é, eficácia perante as entidades públicas e perante os particulares (cfr. artigo 3.º, n.º 2, do RJIGT), e a respetiva violação gerava nulidade dos atos (cfr. artigo 68.º, alínea a), do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - «RJUE» -, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro).

Com a entrada em vigor da LBOTU, a mesma tipologia de instrumentos de gestão territorial passou a denominar-se por «**programas especiais**», integrada na tipologia mais geral dos «programas territoriais de âmbito nacional», dispondo de eficácia apenas perante as entidades públicas (artigos 40.º, n.º 4, e 46.º, n.º 1, da LBOTU). Isto significa que, sem prejuízo da eficácia plurisubjetiva dos planos especiais em vigor nos termos do regime transitório legal, as disposições dos futuros programas especiais com incidência territorial urbanística, para serem oponíveis aos particulares, carecem de ser vertidas nos planos municipais⁶¹, que, com a LBOTU, passam a ser os únicos a vincular direta e imediatamente, os particulares — cfr. artigo 46.º, n.º 2, da LBOTU.

Para o efeito, e a título transitório, a LBOTU traçou a seguinte distinção:

- a) Os futuros programas especiais (ou seja, os programas especiais aprovados após a entrada em vigor da LBOTU) não dispõem, à partida, de eficácia direta e imediata perante os particulares, fixando a LBOTU o prazo máximo para a integração das suas disposições nos planos municipais (ou intermunicipais, quando existam) aplicáveis à respetiva área de intervenção (cfr. artigo 46.º, n.º 4, da LBPSOTU);

⁶¹ Deixando de lado os planos intermunicipais.

- b) Os anteriores planos especiais (ou seja, os planos especiais de ordenamento do território vigentes na data de entrada em vigor da LBOTU) — como é o caso do POPNA — continuam a vigorar, mas deixam de dispor de eficácia direta e imediata perante os particulares aquando da integração das suas disposições nos planos municipais (ou intermunicipais, caso existam) aplicáveis à sua área de intervenção ou no termo do prazo de três anos após a entrada em vigor da LBOTU (ou seja, no dia 29 de junho de 2017), prazo máximo fixado para a integração das disposições dos anteriores planos especiais nos planos municipais ou intermunicipais (artigo 78.º, n.ºs 1 e 4, da LBPSOTU, na redação originária).

87. As alterações normativas introduzidas pela LBOTU foram, entretanto, desenvolvidas pelo novo RJIGT, o qual, entre outras coisas, estabeleceu o prazo de um ano após o termo do prazo máximo fixado para a integração das disposições dos anteriores planos especiais nos planos municipais ou intermunicipais (prazo de um ano que terminava no dia 29 de junho de 2018) para a recondução dos anteriores planos especiais à tipologia dos «programas especiais» (cfr. artigo 200.º, n.º 2, do RJIGT).

88. Segundo a informação disponível, **ainda não terá sido assegurada a integração das disposições do regulamento do POPNA no plano municipal de ordenamento do território aplicável à área de exploração das Pedreiras do Outão e sua potencial área de ampliação**, mas, como referido acima, encontra-se atualmente em curso o procedimento de revisão do PDM.

89. Noutro plano, mediante o Despacho n.º 3580/2017 da Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, publicado no Diário da República, II Série, n.º 82, de 27 de abril, **foi determinado o início do procedimento tendente à adaptação do POPNA ao quadro legal vigente, mediante a elaboração do Programa Especial do Parque Natural da Arrábida («PEPNA»)**, já

reconduzido à tipologia dos «programas especiais» e desprovido de eficácia plurisubjetiva, em cumprimento do disposto no artigo 200.º, n.º 2, do novo RJIGT.

90. O quadro acima enunciado não permite considerar vencidas as dificuldades impostas pelo POPNA à concretização da ampliação projetada para as pedreiras do Outão.

Em primeiro lugar, porque o prazo máximo de três anos, com termo no dia 29 de junho de 2017, fixado para a integração das disposições dos anteriores planos especiais nos planos municipais ou intermunicipais aplicáveis foi prorrogado pela Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto (com efeitos necessariamente retroativos), até 13 de julho de 2020, mais recentemente, através do Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio, até janeiro de 2021 e, posteriormente, até 13 de julho de 2021, por via n.º 4 e n.º 5 do artigo 46.º e do n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, conjugado com o disposto no n.º 2 e n.º 3 do artigo 29.º do Decreto -Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Logo, por força de tais prorrogações, o POPNA deverá manter eficácia direta e imediata perante os particulares [determinando a nulidade dos atos contraventores, nos termos do artigo 68.º, alínea a), do RJUE, na redação atual, e artigo 11.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro] até à integração das suas disposições nos planos municipais ou intermunicipais aplicáveis à respetiva área de intervenção (nomeadamente, no PDM Setúbal) ou até ao termo do novo prazo concedido, ou seja, 13 de julho de 2021.

Em segundo lugar, porque o esgotamento do prazo máximo fixado para a integração das disposições dos anteriores planos especiais nos planos municipais ou intermunicipais aplicáveis não tem como única consequência a perda, por parte dos anteriores planos especiais, de eficácia direta e imediata perante os particulares, mas outras duas consequências igualmente relevantes, a saber: (i) a suspensão das normas dos planos municipais ou intermunicipais que deveriam ter sido alteradas; e (ii) a proibição da prática de quaisquer atos ou operações que impliquem a alteração do uso do solo, enquanto durar essa suspensão (cfr. artigos 46.º, n.º 5, e 78.º, n.º 4, *in fine*, da LBPSOTU, complementados pelo artigo 29.º, n.ºs 1 a 3, do novo RJIGT).



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

91. Perante isto, conclui-se que a **superação das dificuldades impostas pelo POPNA à concretização da ampliação das pedreiras do Outão projetada pela SECIL pressupõe ou requer a alteração das disposições desse plano especial de ordenamento do território ou a elaboração e entrada em vigor de programa especial que o substitua (neste caso, o PEPNA) e a correspondente atualização das normas do PDM e sua concomitante articulação com o procedimento de AIA em curso.** Vejamos.

a. Alteração das disposições do POPNA e a correspondente atualização das normas do PDM

92. Esta alteração poderá ocorrer por uma das seguintes vias: alteração do POPNA no âmbito do procedimento de revisão do PDM em curso; no âmbito de um eventual procedimento de alteração do POPNA ou do recém-iniciado procedimento de elaboração do PEPNA.

93. A alteração do POPNA através de alteração ao PDM poderá ocorrer, independentemente de tal procedimento pretender ou não imediatamente assegurar a integração das disposições dos planos especiais com incidência territorial sobre o território municipal (como é o caso do POPNA), mediante a promoção do «mecanismo de ratificação» previsto no artigo 91.º do novo RJIGT, para o qual remete especificamente o artigo 198.º, n.º 3, do RJIGT.

Trata-se de uma via de flexibilização do princípio da hierarquia dos instrumentos de gestão territorial, mas cuja operacionalização depende de uma solicitação do órgão responsável pela elaboração dos planos ou dos correspondentes instrumentos de dinâmica do planeamento (*in casu*, a Câmara Municipal de Setúbal). Este procedimento poderá incluir a (re)delimitação da REN de Setúbal,



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

eventualmente ultrapassando ou estabilizando (com a concomitante atualização) o estado desta restrição de utilidade pública⁶².

Aparentemente, esta oportunidade não terá sido lograda alcançar pela SECIL, por a Câmara Municipal de Setúbal haver entendido não ter atendido à pretensão da SECIL durante o longo período em que o procedimento de revisão do PDM tem vindo a ocorrer.

94. Uma via alternativa passa pela possibilidade (porventura pouco provável ou mais difícil⁶³) de abertura de um procedimento com vista à atualização e conciliação das normas de salvaguarda dos valores naturais com incidência territorial estabelecidas no POPNA em vigor com as perspetivas de desenvolvimento económico-social, igualmente seguido da adaptação das disposições do PDM Setúbal. Neste cenário, ter-se-ia de seguir o procedimento especial de alteração previsto nos artigos 28.º, n.º 4, e 121.º do novo RJIGT ou ter-se-ia de aproveitar o procedimento de revisão em curso, no uso da faculdade de dinâmica do planeamento transitoriamente reconhecida por parte dos serviços da Administração direta do Estado com competências em matéria de planeamento territorial (v.g., a Direção-Geral do Território) em relação aos anteriores planos especiais que mantenham eficácia plurisubjetiva (via que aparentemente encontra acolhimento na Lei n.º 74/2017, de 16 de agosto, acima mencionada - cfr. artigo 78.º, n.º 5, da LBOTU, na redação atual).

⁶² Com as nuances acima expostas de a proposta de revisão do PDM aparentemente apresentar alguns aspetos tecnicamente discutíveis tendo em conta o atual RJREN.

⁶³ Em qualquer caso, não se pode perder de vista que o exercício dos poderes públicos de planeamento territorial, mesmo quando estão em causa instrumentos que visam a salvaguarda de recursos e valores naturais, não pode obliterar o necessário equilíbrio e harmonização entre os vários interesses públicos em presença e, concretamente, entre o interesse da proteção do ambiente e o interesse do desenvolvimento económico-local. É neste cenário que se pode questionar se não caberá ponderar eventuais soluções compromissórias como aquela que a SECIL pretende (encerramento e recuperação paisagística de outras pedreiras abrangidas pela área de intervenção do POPNA como compensação/contrapartida pela proposta de inclusão nas pedreiras do Outão de áreas não licenciadas que, presentemente, integram as referidas áreas de proteção previstas no POPNA).



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

b. Elaboração e entrada em vigor do PEPNA, em substituição do POPNA e a correspondente atualização das normas do PDM

95. A alteração do estatuto urbanístico da área do Projeto poderá também ser realizada (e deverá, com maior probabilidade, ser realizada⁶⁴) em sede do procedimento de elaboração do PEPNA, cujo início foi determinado pelo Despacho n.º 3580/2017, Diário da República, 2.ª série, de 27 de abril de 2017, seguido da adaptação das disposições do PDM Setúbal, de acordo com o procedimento especial de alteração de planos territoriais previsto nos artigos 28.º, n.º 4, e 121.º do RJIGT ou mediante o aproveitamento do procedimento de revisão já em curso caso não venha entretanto a ser concluído. O PEPNA, além disso, encontra-se sujeito a avaliação ambiental estratégica («AAE») ainda em curso (ao contrário da AAE do PDM, que se encontra praticamente concluída).

Na nossa opinião, este será o procedimento que permitirá, de forma mais consistente, por um lado, reenquadrar ou fazer evoluir o estatuto urbanístico da Pedreira do Outão com vista à implementação do Projeto e, por outro lado, integrar os resultados da AIA num instrumento de gestão territorial.

Com efeito, já são conhecidas as medidas de compensação ambiental do Projeto no EIA, pelo que apesar de não se conhecer o desfecho do procedimento de

⁶⁴ Quanto à possibilidade de superação das dificuldades impostas pelo POPNA no âmbito do recém-iniciado procedimento de elaboração do PEPNA: a declaração de princípio contida no Despacho n.º 3580/2017, que determinou o início do procedimento, no sentido de que “serão mantidas as soluções e expressão territorial dos regimes de salvaguarda contidos no plano aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2005, de 23 de agosto, o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida, só assim não acontecendo quando tais soluções contrariem as disposições legais que regem os programas especiais das áreas protegidas, quando estejam em causa atualizações, retificações e densificações, resultantes de erros ou omissões detetados como resultado da experiência na aplicação do plano, ou quando esteja demonstrado não serem as adequadas para prossecução dos objetivos de proteção dos recursos e valores naturais do Parque” — num tal cenário, convirá evidenciar que o teor dessa declaração de princípio, unicamente fundada na brevidade exigida pelo prazo máximo estabelecido no artigo 200.º, n.º 2, do novo RJIGT, carece de ser lido de forma mais aberta ou extensiva à luz dos princípios e fins subjacentes ao exercício da tarefa de planeamento territorial, sobretudo uma vez confirmado o alargamento do referido prazo máximo, justamente com o objetivo de obstar a que o processo de adaptação dos anteriores planos especiais reflita um mero exercício de transposição literal das suas disposições, com o risco de manutenção de normas desatualizadas ou desajustadas à realidade e à inerente graduação dos interesses públicos envolvidos.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

AIA e, mas provavelmente a definição final das medidas de compensação ambiental do Projeto poderão ainda a ser conhecidas em tempo para inclusão na revisão do PDM. De uma outra perspetiva, será igualmente difícil almejar a integração de tais medidas de minimização numa hipotética alteração do POPNA, quando se encontra em curso o procedimento de elaboração do PEPNA.

96. Uma vez que o procedimento mais eficaz e adequado à evolução desejada do modelo de ordenamento do território em vigor na propriedade da SECIL será o procedimento de elaboração do PEPNA, em que a respetiva AAE beneficia da realização da AIA do Projeto e das iniciativas a tomar pela SECIL junto da Administração Pública, no âmbito do RJCNB, importa analisar mais em pormenor alguns aspetos relevantes no quadro desta opção.

97. Importa começar por ter presente neste contexto que, tal como decorre do preâmbulo do RJAAE, a AAE de planos e programas foi consagrada no direito comunitário com o objetivo de colmatar as insuficiências da AIA de projetos. Segundo tal preâmbulo, 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-se 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 AIA. Foi esta deficiência que o legislador procurou ultrapassar quando abriu a possibilidade de a DIA ser emitida condicionada à superação dos obstáculos derivados de instrumentos de gestão territorial desatualizados, quando apenas estes prejudicam a sua concretização.

Ora, como lembra Fernando ALVES CORREIA, a AAE de planos e programas *“tem uma função diferente da AIA de projectos, dado que tem uma função estratégica, de análise das grandes opções, ao passo que esta tem uma função de avaliação do impacte dos*

projectos, tal como são executados em concreto”⁶⁵. Segundo este Autor, “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 projectos já em vigor no nosso ordenamento. A avaliação ambiental de planos e programas traduz, como acaba de se ver, uma aplicação mais antecipada ou recuada do princípio da prevenção, já que a análise e ponderação dos efeitos no ambiente têm lugar não apenas quando se decide concretizar um projecto, mas quando se elabora o plano ou programa em que esse projecto é previsto”⁶⁶.

98. Concretizando, a AAE é uma decorrência da transposição para o direito interno da Diretiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de Junho – a qual impõe que determinados planos e programas suscetíveis de produzir efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a avaliação ambiental, com o objetivo de estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e de contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável.

Tal transposição foi operada em termos materiais através do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho («RJAAE»), tendo sido seguida de uma alteração do RJIGT em vigor nessa data, através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de setembro, o qual veio, entre outros aspetos, incorporar formalmente nos procedimentos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial a avaliação dos efeitos ambientais.

No quadro deste diploma, estão sujeitos a AAE os planos e programas para os sectores de 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 RJAIA. Consideram-se “enquadramento de futuros projetos” os planos e programas que contenham disposições relevantes para a subsequente tomada de decisões de aprovação, nomeadamente, respeitantes à sua necessidade, dimensão, localização, natureza ou condições de operação (cfr. artigo 3.º, n.º 5, do

⁶⁵ ALVES CORREIA, Fernando, “A Avaliação Ambiental de Planos e Programas: Um Instituto de Reforço da proteção do Ambiente no Direito do Urbanismo”, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.º 3946, p.21.

⁶⁶ Ibidem.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

RJAAE). Estão ainda sujeitos a AAE os planos e programas que, atendendo aos seus eventuais efeitos num sítio abrangido pela Rede Natura 2000, devam ser sujeitos a uma avaliação de incidências ambientais nos termos da legislação aplicável. A avaliação de incidências ambientais, consiste num *tertium genus* dos instrumentos de avaliação ambiental no quadro especial do regime jurídico da Rede Natura 2000⁶⁷. É definida pelo legislador como a avaliação prévia das incidências ambientais das ações, planos ou projetos, que incumbe à entidade competente para a decisão final ou à entidade competente para emitir parecer ao abrigo do mesmo regime jurídico. O facto de se tratar de uma área abrangida pela Rede Natura 2000, aponta no sentido de se verificar esta situação e, consequentemente, a necessidade de realização da AAE.

Dois dos principais marcos do procedimento de AAE consistem na redação do respetivo relatório ambiental e na emissão da declaração ambiental.

- a) No relatório ambiental são identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respetivos (cfr. artigo 6.º do RJAAE). Do mesmo relatório constam, atendendo à prévia definição de âmbito da AAE, designadamente, 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 e as medidas destinadas a prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos

⁶⁷ Vd. Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, que procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (diretiva aves), na redação que lhe foi dada pelas Diretivas n.ºs 85/411/CEE, da Comissão, de 25 de junho de 1985, 91/244/CEE, da Comissão, de 6 de março de 1991, 94/24/CE, do Conselho, de 8 de junho de 1994, e 97/49/CE, da Comissão, de 29 de julho de 1997, e da Diretiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (diretiva habitats), na redação que lhe foi dada pela Diretiva n.º 97/62/CE, do Conselho, de 27 de outubro de 1997

adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa (cfr. artigo 6.º, n.º1, do RJAAE).

- b) A declaração ambiental, por seu turno, deve designadamente, especificar a forma como as considerações ambientais e o relatório ambiental foram integrados no plano e as medidas de controlo previstas (cfr. artigo 10.º, n.º1, do RJAAE).

99. Noutro plano, afigura-se hoje claro que a AIA e a AAE apresentam uma *relação de complementaridade*⁶⁸. O artigo 13.º, n.º 1, do RJAAE determina que os projetos sujeitos a AIA enquadrados, de forma detalhada, em plano, devem, *sempre que possível*, ser objeto de avaliação simultaneamente com a avaliação ambiental do respetivo plano ou programa⁶⁹.

A referida disposição legal não impõe, contudo, que a AIA e a AAE sejam realizadas se ao mesmo tempo. É significativo que o artigo 13.º, n.º 4, do RJAAE admita divergências entre a AAE e a AIA, desde que fundamentadas, o que, conjugado com a realização simultânea de ambos os procedimentos *apenas quando possível*, e tendo ainda considerando a possibilidade de emissão da DIA favorável condicionada à alteração dos instrumentos de gestão territorial, indica que a AAE e AIA poderão ocorrer em momentos diversos.

No caso concreto em apreciação no presente parecer, parece evidente que a AAE do PEPNA beneficiará em muito da AIA do Projeto, na medida em que esta última contém um nível de detalhe que a AAE do PEPNA dificilmente alcançaria por si só.

⁶⁸ Vd. artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva n.º 2001/42/CE [referente à AAE] segundo o qual, “as avaliações ambientais executadas nos termos da presente directiva não prejudicam qualquer das exigências impostas na Directiva 85/337/CEE [referente à AIA]” e o artigo 1.º, n.º 2, do RJAAE, segundo o qual, a realização da avaliação ambiental nele prevista não prejudica a aplicação do RJAAE de Projectos públicos e privados

⁶⁹ O artigo 13.º, n.º 4, do RJAAE que admite divergências entre a AAE e a AIA, desde que fundamentadas - conjugado com a realização simultânea de ambos os procedimentos, mas apenas quando possível -, indica que a AAE e AIA poderão ocorrer em momentos diversos



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

100. Para além de possuir a virtualidade de poder integrar as várias medidas de compensação ambiental de carácter abrangente previstas no EIA, a AAE do PEPNA pode ainda contemplar devidamente os vários outros mecanismos de compensação ambiental previstos no RJCNB nos moldes acima explanados e que podem resultar das negociações entre a SECIL e a Administração Pública. Neste cenário, será possível integrar num instrumento de ordenamento de escala supramunicipal, o tratamento ambiental e urbanístico a conferir a uma zona sensível (por exemplo, à semelhança do que sucede, com sucesso, com os acima referidos «Pinelands Comprehensive Management Plan» e Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros).

101. A entrada em vigor do PEPNA implica obrigatoriamente a atualização da revisão do PDM e a incorporação do conteúdo do PEPNA no seu seio, nos termos do RJIGT.

102. Conclui-se assim que o procedimento porventura mais eficaz e adequado à evolução desejada do modelo de ordenamento do território em vigor na propriedade da SECIL, bem como a consagração expressa de um modelo de compensações urbanísticas e ambientais será o procedimento de elaboração do PEPNA, em que a respetiva AAE beneficia da realização da AIA do Projeto e das iniciativas a tomar pela SECIL junto da Administração Pública, no âmbito do RJCNB.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 5.º

DA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL ENTRE OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL EM VIGOR E O PROCEDIMENTO DE AIA COM EMISSÃO DE DIA

103. Conforme enunciado acima, na segunda questão de que trata o presente parecer pretende-se aferir em que medida a eventual circunstância de o projeto não ser totalmente conforme com os instrumentos de gestão territorial em vigor à data do EIA impede a emissão da respetiva DIA. Iremos de seguida fazer uma breve introdução ao tema da AIA e, de seguida, explanar a articulação possível entre os instrumentos de gestão territorial em vigor e o procedimento de AIA com emissão de DIA.

104. A par da AAE de determinados planos e programas susceptíveis de produzir efeitos significativos no ambiente no âmbito do *direito do urbanismo*, há que considerar também um outro instrumento jurídico idêntico, que surge no âmbito do *direito do ambiente*, materializado na AIA dos projetos públicos e privados, de carácter urbanístico, suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente. Trata-se de um instrumento que tem vindo a sofrer uma evolução por via do direito europeu e por via de uma certa tensão registada entre este último e o direito nacional resultante de uma transposição nem sempre isenta de críticas pela doutrina e jurisprudência.

105. A AIA foi instituída no ordenamento jurídico europeu em 1985, pela Diretiva n.º 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de junho, que foi posteriormente objeto de várias modificações, designadamente, em 1997, 2003 e 2009. Em 2011, o legislador europeu sentiu necessidade de proceder a uma consolidação normativa, revogando a Diretiva original e substituindo a mesma pela Diretiva 2011/92/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

106. Ao nível do ordenamento nacional, a obrigatoriedade de AIA de determinados projetos foi originalmente estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de outubro e posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, que revogou a legislação anterior. A deficiente transposição do direito europeu da AIA para o ordenamento interno veio ao de cima, por exemplo, a propósito do caso do *Túnel do Marquês*, em que se colocou a questão de saber se a construção de um túnel rodoviário urbano, por baixo da Praça Marquês de Pombal, em Lisboa, tinha ou não de ser submetida a AIA. A perceção de que a legislação nacional em matéria de AIA não assegurava uma plena conformidade com os ditames jurídico-comunitários deu origem ao Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, que veio estabelecer um regime de AIA mais abrangente e exaustivo.

107. Em termos gerais, o Decreto-Lei n.º 197/2005 veio alterar o âmbito de aplicação da AIA, passando a conjugar-se:

- (i) um sistema de aplicação direta, quanto aos projetos tipificados no Anexo I do RJAIA;
- (ii) um sistema de limiares mínimos, quanto aos projetos enunciados no Anexo II do RJAIA;
- (iii) um sistema (necessário) de apreciação casuística, a cargo da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto e em função dos critérios elencados no novo Anexo V do RJAIA (correspondente ao Anexo III da Diretiva), quanto aos projetos mencionados no Anexo II mas que ficassem aquém dos limiares aí estipulados;
- (iv) um sistema (oficioso) de apreciação casuística, a cargo do Governo, quanto a projetos não mencionados nos Anexos I e II.

108. Entre os seus vários elementos normativos, o Decreto-Lei n.º 197/2005, continha um anexo designado sob o número IV, o qual estipulava quais os elementos a fornecer pelo proponente do projeto, em que se incluía na rubrica da descrição do

local do projeto a necessidade de *“indicação das áreas sensíveis, da ocupação atual do solo e da conformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial”* (destaque nosso).

109. Relacionando o conteúdo do anexo do Decreto-Lei n.º 197/2005 com o disposto no RJIGT, que determina a nulidade de atos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial⁷⁰, é fácil de concluir que em 2005 a DIA (resultante da prática de um ato administrativo) não poderia por si só viabilizar determinado projeto, se este fosse contrário a um instrumento de gestão territorial.

110. Em suma, no quadro do regime de 2005, uma DIA não poderia (ou não deveria) ser contrária ao disposto em instrumento de gestão territorial aplicável ao projeto.

111. Nos finais de 2013, o RJAIA sofreu uma evolução neste aspeto, que foi subsequentemente desenvolvida em 2017, com efeitos que se mantêm até hoje. Trata-se do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 47/2014, de 24 de março, e 179/2015, de 27 de agosto, Lei n.º 37/2017, de 2 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, posteriormente alterada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014.

O diploma de 2013 entrou em vigor no dia 1 de novembro de 2013 e veio determinar, num primeiro momento⁷¹, que a desconformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis não condiciona o sentido de decisão da DIA. Num segundo momento, o Decreto-Lei n.º 152-B/2017 estabeleceu que, nos casos em que a única objecção à emissão de decisão favorável seja a desconformidade

⁷⁰ Vd. artigo 103.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro e o atual artigo 130.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

⁷¹ Cfr. respetivo artigo 18.º, n.º 5.



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

ou incompatibilidade do projeto com planos ou programas territoriais, a autoridade de AIA emite uma DIA favorável condicionada à utilização dos procedimentos de dinâmica previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (em que se inclui a elaboração e alteração destes)⁷². Note-se, aliás, que também o Código de Procedimento Administrativo prevê expressamente que os atos administrativos podem ser sujeitos, pelo seu autor, mediante decisão fundamentada, a condição, sendo o disposto no Decreto-Lei n.º 152-B/2017 uma manifestação, na especial relação entre a AIA e o sistema de gestão territorial, de tal faculdade administrativa⁷³.

112. Descendo ao caso concreto, verificamos que o Projeto se encontra desconforme com o PDM e com o POPNA, bem como que este último será substituído pelo PEPNA que, por seu turno, determinará a alteração por adaptação do PDM, com vista a atualizar este plano em face das regras do PEPNA, nos termos do RJIGT. Por outro lado, encontra-se em curso a elaboração de um EIA num procedimento de AIA.

113. Em resumo: assumindo que a única objeção à emissão de DIA favorável será a desconformidade ou incompatibilidade do Projeto com o PDM e ou o POPNA, a autoridade de AIA pode optar por emitir uma DIA favorável condicionada à utilização dos procedimentos de dinâmica previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Ora, é certo no presente contexto normativo que a elaboração (em curso) do PEPNA e respetiva AAE determinarão a erradicação do ordenamento jurídico do POPNA e a forçosa alteração do PDM. O mesmo é dizer que ambos os instrumentos de gestão territorial que neste momento obstem à concretização do Projeto irão, por força dos mecanismos de dinâmica dos planos resultantes da reforma legislativa de 2014/15, sofrer alterações profundas. Estas alterações, patentes na erradicação do POPNA e na alteração do PDM poderão permitir o afastamento dos obstáculos que presentemente prejudicam o Projeto.

⁷² Cfr. respetivo artigo 18.º, n.º 6.

⁷³ Vd. artigo 149.º do Código de Procedimento Administrativo.

114. Por outro lado, conforme acima referido, o EIA (também em curso) incorpora elementos que se configuram como um importante contributo para a AAE do PEPNA, sendo recomendável que a SECIL complemente a AIA do Projeto com a formalização, nos termos do RJCNB, de mecanismos de compensação ambiental, sendo expectável ou, pelo menos, possível que tais medidas afastem eventuais dúvidas da autoridade de AIA no momento de emissão da DIA.

115. Assim, conclui-se que a combinação das medidas acima referidas com a concretização da reforma legislativa em matéria de ordenamento do território e urbanismo potencie a possibilidade de emissão de uma DIA favorável para o Projeto, condicionada à utilização dos procedimentos de dinâmica previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (cuja concretização, aliás, já resulta a médio prazo da própria lei).

116. No mesmo sentido vai a regulamentação recente constante do Decreto-Lei n.º 30/2021, 7 de maio, que conta com uma norma segundo a qual “A desconformidade com instrumentos de gestão territorial não impede a prossecução do procedimento [de instrução do pedido de atribuição de direitos de prospeção e pesquisa] desde que as entidades competentes declarem sob forma escrita a disponibilidade para a promoção do procedimento de alteração ou suspensão, constituindo essa alteração ou suspensão uma condição de eficácia dos contratos, a consagrar expressamente no seu clausulado quando à data da sua celebração não se tiver ainda concretizado” (cfr. artigo 14.º, n.º12, do Decreto-Lei n.º 30/2021). Este aspeto é reiterado adiante no n.º 4 do artigo 17.º do mesmo diploma, referente à instrução de procedimento concursal, que estabelece que “A desconformidade com instrumentos de gestão territorial não impede a prossecução do procedimento nos termos previstos no n.º 12 do artigo 14.º”.

117. Em suma, abordando, de forma sucinta, a segunda questão de que trata este parecer, verifica-se que a última versão do RJAIA contém normas inovadoras relativamente à articulação da DIA com os procedimentos de dinâmica de planos ou



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

programas territoriais previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial prevendo expressamente que, nos casos em que a única objeção à emissão de DIA favorável seja a desconformidade ou incompatibilidade do projeto com planos ou programas territoriais, a autoridade de AIA emite uma DIA favorável condicionada à utilização dos procedimentos de dinâmica previstos no RJIGT. Assim, é possível que a autoridade de AIA venha a emitir uma DIA favorável ao Projeto, condicionada à elaboração e entrada em vigor do PEPNA e consequente atualização da revisão do PDM nos termos explanados.

118. A título de nota final, acrescenta-se que a tramitação da AIA do Projeto em paralelo à elaboração da AAE do PEPNA poderia ainda colmatar as limitações do RJREN, ao não incluir no elenco dos procedimentos passíveis de integrar alteração da delimitação da REN os procedimentos de alteração, revisão ou de elaboração de planos especiais ou de programas especiais, mas tão-somente planos municipais. Ora, a emissão de uma DIA favorável ou condicionalmente favorável ao Projeto da SECIL, poderá possibilitar a alteração da delimitação da REN por via de procedimento simplificado, nos termos acima referidos.

Detalhando o procedimento: neste caso, a câmara municipal promove as diligências necessárias à alteração da delimitação da REN e apresenta a respetiva proposta de alteração à CCDR. No prazo de 10 dias a contar da apresentação da proposta referida no número anterior, a CCDR aprova a alteração simplificada da delimitação da REN com fundamento na DIA⁷⁴.



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

§ 6.º

CONCLUSÕES

(A)

119. Nos termos do atual regime jurídico de pesquisa e exploração de massas minerais (pedreiras) – Decreto-Lei n.º 270/2001, e alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 340/2007, de 12 de outubro (com a Declaração de Retificação n.º 108/2007, de 11 de dezembro) – não há qualquer impedimento legal à fusão das duas pedreiras existentes.

120. A modificação da área licenciada das pedreiras com inclusão de áreas não licenciadas, em termos que determinem o aumento da área total licenciada das pedreiras do Outão encontra-se, no entanto, expressamente vedada pelo POPNA, em especial pelo seu artigo 8.º, que, sob a epígrafe *atividades interditas*, estabelece expressamente interdição de *“Instalação de novas explorações de recursos geológicos, nomeadamente pedreiras, e a ampliação das existentes por aumento de área licenciada”*.

121. Por outro lado, as normas de conformação do uso, ocupação e transformação das áreas não licenciadas cuja inclusão é preconizada pelo Projeto vedam também a concretização deste, na medida em que estas áreas se encontram sujeitas ao regime de proteção estabelecido nos artigos 14.º, 15.º 16º e 18.º do mesmo regulamento do POPNA.

122. Uma eventual interpretação no sentido de que a interdição em causa não proíbe as situações de ampliação de área com exclusão de áreas licenciadas anteriormente exploradas e que foram posteriormente objeto de recuperação paisagística mostra-se duvidosa em face da teleologia subjacente às normas do regulamento do POPNA e dos elementos interpretativos sistematicamente retirados das disposições do Decreto-Lei n.º 270/2001, dos quais resulta claramente o objetivo



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

de “promover as acções que potenciem o encerramento das pedreiras existentes, garantindo a sua recuperação ambiental e paisagística” (artigo 2.º, alínea g)).

123. Admite-se, no entanto, como possível, a integração em mecanismos de compensação ambiental das áreas anteriormente exploradas entretanto sujeitas a recuperação ambiental e paisagística nos termos exigidos pelo Decreto-Lei n.º 270/2001, mediante negociação prévia com a Administração.

124. A favor de uma interpretação menos restritiva do POPNA podem ser aduzidos vários argumentos nomeadamente, no sentido de que a “*área licenciada*” compreenderá apenas a área cuja exploração se encontra em curso, nela se não contabilizando áreas anteriormente exploradas sujeitas a recuperação ambiental e paisagística e que possam ser integradas em mecanismos de compensação ambiental e ecológica. Hipótese que resultará potenciada naquelas situações em que a vida útil da pedreira possa ser efetivamente diminuída em consonância com os objetivos do POPNA e do Decreto-Lei n.º 270/2001. É o que sucede no caso em análise, em que se pretende reduzir substancialmente a profundidade/cota de exploração da Pedreira, com redução de cerca de 3 anos na vida útil da pedreira.

125. Também no sentido da admissibilidade de compensação de áreas em face dos objetivos e novos paradigmas de proteção dos parques naturais poderão ainda invocar-se as soluções recentemente adotadas noutros planos de ordenamento de parques naturais, concretamente no Plano de Ordenamento do Parque Natural de Serra de Aire e Candeeiros que prevê já soluções de compensação muito semelhantes àquela que é pretendida pela Secil.

126. A área da Pedreira do Outão não se encontra abrangida por delimitação oficial da REN. Em qualquer caso, o PDM em vigor aponta para que a área licenciada (i.e. a área que se encontra em desenvolvimento no momento presente), a área recuperada (i.e. a área que foi objeto de recuperação ambiental e paisagística) e a área



Sêrvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

de ampliação da Pedreira do Outão (i.e. a área do Projeto) se encontrem “*abarcadas*” pela REN.

127. O EIA aponta no sentido de o Projeto se destinar a uma das categorias da REN em que tal exploração se encontra tipificada como uso compatível com a REN. Em contrapartida, a proposta de revisão do PDM vai no sentido de integrar o Projeto numa área de uso compatível e numa área de uso não compatível. No primeiro caso, a pronúncia favorável da CCDR no procedimento de AIA equivalerá à não-rejeição da comunicação prévia. No segundo caso, poderá colocar-se a hipótese de se excluir da REN a área a sujeitar à exploração, por via da respetiva (re)delimitação, nos termos das Orientações Estratégicas Nacionais e Regionais previstas no RJREN, cuja revisão foi realizada através da Portaria n.º 336/2019, de 26 de setembro. Será ainda possível desenvolver a exploração de massas minerais em REN quando a exploração seja reconhecida como uma ação de relevante interesse público por via de despacho governamental. Trata-se, porém, de um cenário-limite, que depende largamente do exercício de um poder discricionário da Administração.

(B)

128. Quer no direito do ordenamento do território e do urbanismo, quer no direito do ambiente, podem ser encontrados vários mecanismos de compensação que visam articular as intervenções humanas no território, o direito de propriedade e a defesa do ambiente.

129. Existem, por outro lado, vários exemplos no panorama internacional que adotam ou combinam mecanismos de compensação urbanísticos com mecanismos de compensação ecológica, com vista a salvaguardar valores e recursos naturais.

130. O próprio ordenamento jurídico nacional tem vindo a evoluir no sentido de incorporar e aprimorar o tratamento da matéria das compensações

urbanísticas e ambientais, quer por via da reforma legislativa do ordenamento do território e urbanismo de 2014/15, quer por via da legislação ambiental.

131. O enquadramento dado à matéria das compensações urbanísticas e ambientais na LBOTU e no RJIGT radica no *princípio da coordenação e compatibilização*, no *princípio da concertação e contratualização* e no *princípio da prevenção e da precaução*. Por outro lado, ambos os diplomas consagram expressamente a possibilidade de os planos territoriais estabelecerem sistemas de transferência de edificabilidade ou de incentivos, visando prosseguir finalidades como a conservação da natureza e da biodiversidade, a salvaguarda do património natural, cultural ou paisagístico e a prevenção ou minimização de riscos coletivos inerentes a acidentes graves ou catástrofes e de riscos ambientais (cfr. artigo 21.º da LBOTU e 173.º do RJIGT).

132. Por seu turno, o RJCNB consagra expressamente a figura dos *instrumentos de compensação ambiental*, prevendo que a conservação da natureza e da biodiversidade possa ser promovida através de tais instrumentos em vista a garantir a satisfação das condições ou requisitos legais ou regulamentares de que esteja dependente a execução de projetos ou ações, *nomeadamente decorrentes do RJAIA*.

133. As compensações em espécie e a sua articulação com serviços ambientais e ecológicos têm vindo a ser introduzidas em vários níveis normativos do contexto nacional, quer através da sua integração no quadro de instrumentos de gestão territorial, quer no âmbito de servidões administrativas e restrições de utilidade pública ou no quadro de medidas de matriz ambiental. São exemplos da primeira situação as revisões dos Planos Diretores Municipais do Porto, de Lisboa e, mais recentemente, de Sintra e ainda o Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros.

134. Em particular, em 2010, o Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros estabeleceu um quadro inovador para o

desenvolvimento da atividade de indústria extrativa (incluindo das explorações de massas minerais existentes), articulando o funcionamento e ampliação das respetivas instalações com os regimes de proteção consagrados no mesmo plano e os serviços ambientais. Entre as várias medidas que estabelece, o POPNSAC admite a possibilidade de ampliação das explorações de massas minerais em «áreas de proteção parcial de tipo II», *“desde que se garanta a recuperação de área degradada da mesma exploração com o dobro da dimensão pretendida para ampliação”*. Permite também, entre outros casos, a ampliação das explorações de massas minerais nas áreas de «proteção complementar», *“a partir da recuperação de área de igual dimensão, de outra exploração licenciada ou de outra área degradada, desde que seja independentemente da sua localização”*, em determinadas condições.

135. Também no caso da REN, tem sido discutida (ainda que com menos resultados positivos) a necessidade de compensação dos proprietários afetados pelas restrições associadas a esta servidão administrativa ou, pelo menos (e com mais resultados positivos), a necessidade de redistribuir os encargos e benefícios inerentes por um grupo mais alargado de sujeitos.

(C)

136. O Projeto é suscetível de ser enquadrado nas melhores práticas conhecidas e na legislação urbanística e ambiental de referência, podendo ser desenvolvido e complementado com recurso aos mecanismos acima identificados.

137. No entanto, em face das dificuldades impostas pelo POPNA à concretização da ampliação de área projetada para as pedreiras do Outão, tal terá necessariamente que ser realizado por via da alteração dos instrumentos de gestão urbanística em vigor de modo a enquadrar o Projeto e a viabilizar, em concreto, o aumento de área de exploração da pedreira como pretendido pela SECIL.

138. O procedimento porventura mais eficaz e adequado à evolução

desejada do modelo de ordenamento do território em vigor na propriedade da SECIL, bem como a consagração expressa de um modelo de compensações urbanísticas e ambientais será o procedimento de elaboração do PEPNA, em que a respetiva AAE beneficia da realização da AIA do Projeto e das iniciativas a tomar pela SECIL junto da Administração Pública, no âmbito do RJCNB.

139. Para além de possuir a virtualidade de poder integrar as várias medidas de compensação ambiental de carácter abrangente previstas no EIA, a AAE do PEPNA pode ainda contemplar devidamente os vários outros mecanismos de compensação ambiental e que podem resultar das negociações entre a SECIL e a Administração Pública, integrando num instrumento de ordenamento de escala supramunicipal o tratamento ambiental e urbanístico a conferir a uma zona sensível, à semelhança por exemplo do que sucede, com sucesso, com o «Pinelands Comprehensive Management Plan» e com o Plano de Ordenamento do Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros.

140. Entre outras medidas, o EIA prevê as seguintes propostas de compensação: (1) libertar da área de pedreira - área recuperada com cerca de 35,8 ha que poderá ser reclassificada com outro uso que não a atividade extrativa; (2) revestimento florestal de terrenos cuja arborização seja indicada pelo ICNF (num total de 18,5 ha); (3) definição de planos de ação para conservação de espécies protegidas e de interesse para conservação, e de habitats naturais; (4) requalificação, limpeza e restauro de antigas explorações de inertes; (5) ações de gestão de espécies vegetais exóticas; (6) implementação do projeto do Borboletário e do hotel de insetos; (7) plano de divulgação ambiental, específico para as pegadas de dinossauro e o borboletário e (8) colaboração da SECIL à nova Candidatura da Arrábida como Reserva da Biosfera.

141. O EIA incorpora elementos que podem ser um importante contributo em sede de AAE do PEPNA, sendo que a SECIL já complementou a AIA do Projeto com a formalização, nos termos do RJCNB, de mecanismos de compensação

ambiental. Assim, parece-nos, pois, expectável ou, pelo menos, possível que tais medidas afastem eventuais dúvidas da autoridade de AIA no momento de emissão de DIA desejavelmente favorável.

142. Assumindo que a única objeção à emissão de DIA favorável será a desconformidade ou incompatibilidade do Projeto com o PDM e ou o POPNA, a autoridade de AIA pode optar por emitir uma DIA favorável condicionada ao recurso aos instrumentos de dinâmica do POPNA e do PDM (que é expectável que sofram alterações relevantes no médio prazo, por força da entrada em vigor do PEPNA e da reforma legislativa em matéria de ordenamento do território e urbanismo de 2014/15).

143. A emissão de uma DIA favorável ou condicionalmente favorável ao Projeto da SECIL poderá também possibilitar a alteração da delimitação da REN por via de procedimento simplificado: neste caso, a câmara municipal promove as diligências necessárias à alteração da delimitação da REN e apresenta a respetiva proposta de alteração à CCDR. No prazo de 10 dias a contar da apresentação da proposta referida no número anterior, a CCDR aprova a alteração simplificada da delimitação da REN com fundamento na DIA.

É o que, salvo melhor opinião, nos cumpre informar.

Lisboa, 3 de agosto de 2021


EDUARDO GONÇALVES RODRIGUES


FILIPA NÉVOA

ANEXO – GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

1. **AAE** - Avaliação ambiental estratégica
2. **AIA** - Avaliação de impacte ambiental
3. **ACRRU** - Área crítica de recuperação e reconversão urbanística
4. **CCDR** - comissão de coordenação e desenvolvimento regional
5. **CD-PNA** Comissão Diretiva do PNA
6. **DIA** - Declaração de impacte ambiental
7. **DRE-LVT** - Direção Regional de Economia de Lisboa e Vale do Tejo
8. **EIncA** - Estudo de incidências ambientais
9. **EUA** - Estados Unidos da América
10. **ICN** - Instituto da Conservação da Natureza
11. **ONU** - Organização das Nações Unidas
12. **LBOTU** - Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que aprovou as bases da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo
13. **OENR - Orientações Estratégicas Nacionais e Regionais previstas no RJREN**
14. **PCMP** - «Pinelands Comprehensive Management Plan»
15. **PDMP** - Plano Diretor Municipal do Porto
16. **PDML** - Plano Diretor Municipal de Lisboa
17. **PDM** - Plano Diretor Municipal de Setúbal
18. **PDMS** - Plano Diretor Municipal de Sintra
19. **PEPNA** - Programa Especial do Parque Natural da Arrábida
20. **PNA** - parque natural da Arrábida
21. **Portaria** - Portaria n.º 336/2019, de 26 de setembro que aprova a revisão das OENR da REN**Projeto** - o Projecto da SECIL
22. **PRN2000** - Plano Setorial da Rede Natura 2000
23. **REN** - Reserva ecológica nacional
24. **RJAAE** - Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

- 25. **RJAIA** - Regime jurídico de avaliação de impacto ambiental aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro
- 26. **RJCNB** - Regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade plasmado no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na versão resultante do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto
- 27. **RJIGT** - Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprovou o novo regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial
- 28. **RJREN** - Regime jurídico da reserva ecológica nacional, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 124/2019, de 28 de agosto
- 29. **RJUE** - Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - -, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro
- 30. **SIM-Porto** - “Sistema de informação multicritério da cidade do Porto
- 31. **SNAC** - Sistema Nacional de Áreas Classificadas
