



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

**Parecer do Conselho Nacional do
Ambiente e do Desenvolvimento
Sustentável sobre a nova
regulamentação da
Avaliação dos Impactos Ambientais**

12 de Abril de 1999



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

Parecer elaborado no seguimento da decisão da Reunião Ordinária do CNADS de 26 de Janeiro de 1999, sobre a nova regulamentação da Avaliação dos Impactes Ambientais.

No cumprimento do mandato cometido pelo plenário do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, na sua reunião de 17 de Março de 1999, foi apresentado pelos Relatores Srs. Conselheiros Filipe Duarte Santos e Jorge Palmeirim, o presente Parecer à Reunião Extraordinária do Conselho de 12 de Abril de 1999, que, após análise e debate, foi aprovado com a seguinte redacção.

1. Recentes situações ligadas ao processo de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) fizeram ressaltar limitações aos mecanismos de avaliação actualmente em vigor. O Conselho considera, portanto, bem-vinda a revisão da actual legislação, no seguimento das alterações sofridas pela Directiva Comunitária de AIA de 1997. A proposta de regulamentação que se encontra em discussão pública constitui um **progresso muito substancial em relação à situação vigente**, sendo pertinente salientar alguns aspectos com vista à sua melhoria.

2. O Conselho entende que alguns dos conceitos constantes do art. 2º deveriam ser objecto de uma melhor elaboração obviando-se a algumas dúvidas ou incoerências na sua utilização futura. Assim, considera-se **o conceito de “público interessado” [o] demasiado restrito, devendo alargar-se a sua esfera, para além do jurídico, para o social e o económico**. Aliás, subsiste já uma contradição conceptual face à previsão constante do art. 18º (direito de participação). Os conceitos de “Avaliação do Impacte Ambiental” ou “AIA” [e]) e de “Diversidade Biológica ou Biodiversidade”; [q]) também deveriam merecer uma revisão redactorial, mais actual, colocando-os em consonância com algumas outras consagrações legais.

3. INDEPENDÊNCIA NA ELABORAÇÃO DO EIA

Os Estudos de Impacte Ambiental (EIA) são uma peça especial do processo de tomada de decisão em projectos com riscos ambientais. **Os documentos preparados pelas equipas técnicas** que executam os EIA são a principal base de informação disponível para as autoridades e para o público. É, portanto, **essencial que sejam credíveis**, o que será reforçado **se as equipas que executam os estudos forem independentes** dos interesses dos promotores dos projectos. A actual legislação não garante essa independência, pois é o promotor da obra que controla inteiramente o processo de selecção do gabinete de estudos que executa o EIA. Naturalmente que os gestores desses gabinetes estão conscientes que se apresentarem pareceres restritivos ou propostas de medidas de minimização e compensação onerosas, se arriscam e ser preteridos no futuro por potenciais clientes. Este tipo de situação deveria estar ausente durante a preparação de um EIA, o qual, naturalmente, se deve basear, no essencial, em princípios e critérios científicos e técnicos. Esta relação pode mesmo levar a um



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

clima de desconfiança sobre as conclusões de um EIA, como se verificou recentemente, entre outros, no caso da co-incineração. A avaliação da qualidade do EIA e a definição prévia do âmbito dos estudos são elementos importantes para melhorar o processo de AIA mas não são de forma alguma substitutos para a aconselhável independência.

É, pois necessário encontrar um mecanismo que garanta a independência da equipa, muito embora continue a ser a empresa promotora a cobrir as despesas do estudo. Uma das possíveis soluções seria a **criação de um painel de selecção de candidatos à execução do EIA**, constituído por representantes do promotor da obra, do Ministério do Ambiente e da sociedade civil, através de associações sócio-profissionais ou ONGs. Este esforço na fase inicial do processo seria mais do que compensado pelas vantagens inerentes. O Conselho, recomenda a incorporação na nova legislação de um mecanismo como o acima sugerido.

4. AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL DE PLANOS OPERACIONAIS

Os Planos Operacionais são actualmente instrumentos determinantes para o desenvolvimento económico e social, designadamente a nível regional, e envolvem com frequência projectos que têm significativos impactes ambientais. A adopção destes planos sem um prévio EIA cria compromissos e expectativas que poderão depois ser frustrados pelos EIA sectoriais. A interdependência, interacção e amplificação dos impactes ambientais dos projectos que constituem um plano operacional podem ter efeitos ambientais que não são devidamente avaliados nos estudos sectoriais, particularmente quando se possa prever uma sinergia de impactes ambientais negativos. Face a esta problemática, considera-se **aconselhável incluir desde já na legislação portuguesa a obrigatoriedade da avaliação horizontal dos impactes ambientais dos Planos Operacionais**. Entretanto, é desejável que Portugal se empenhe, na esfera comunitária, no sentido de obter, quanto antes, a aprovação da respectiva Directiva, em fase de concertação, para que a sua transposição para o direito interno português se possa operar o mais rapidamente possível.

5. EFEITOS INDIRECTOS E A SAÚDE DO HOMEM

Já na Directiva 85/337/CEE, de 27 de Junho de 1985, do Conselho das Comunidades Europeias “relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente”, transporta para o direito interno português pelo Decreto-Lei N° 186/90 de 6 de Junho, se define a importância da protecção ambiental como forma de promoção da qualidade de vida dos cidadãos. Por outro lado, determinava que a melhor política de ambiente seria aquela que intervenha preventivamente, e não através do combate aos efeitos instalados.

Assim, “*a aprovação dos projectos que pela sua natureza, dimensão ou localização, se considerem susceptíveis de provocar incidências significativas no ambiente, fica sujeita a um processo prévio de avaliação do impacte ambiental (AIA)*”.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

No entanto, a versão portuguesa da referida directiva omitia a palavra “**população**”, a qual antecedia a palavra “*fauna*” no Nº3 do respectivo Anexo-III (versão inglesa e francesa).

Esta situação manteve-se no correspondente Nº 3 do Anexo-II do referido Decreto-Lei nº 186/90. Por outro lado, o Decreto-Lei nº 278/97 de 8 de Outubro, que alterou o anterior, continuou a manter esta omissão.

O art. 3º da nova Directiva 97/11/CE é explícito ao prescrever “... os efeitos directos e indirectos de um projecto sobre os seguintes factores: o homem, a fauna e a flora ...”, não sendo, porém, unívoco o sentido que as várias referências ao homem e ao bem estar do Homem (v.g. art. 2º, e), art. 9º, b)) revestem.

Como se comprehende, os componentes acima mencionados têm implicações para o processo no seu todo e, em particular, na tomada de decisão, se forem omitidos os efeitos indirectos como, por exemplo, os que respeitam à saúde das populações.

A título ilustrativo, refira-se que no recente caso da unidade de incineração da Valorsul, o “Parecer Técnico da Comissão de Avaliação” inclui os pareceres de várias entidades, sem referir qualquer parecer de entidades responsáveis pela Saúde Pública.

Assim, considera-se da maior relevância contemplar, de forma clara, aqueles efeitos, propondo que, de acordo com a especificidade dos projectos, e tendo em vista a real salvaguarda da desejável interdisciplinariedade enunciada, **a Comissão de Avaliação prevista no Nº 1, b do Artigo 8º da proposta de Novo Regime de AIA, integre um perito de Saúde Pública e que seja, obrigatoriamente, solicitado parecer ao Ministério da Saúde.**

6. ESTUDO DE ALTERNATIVAS

Os projectos propostos na fase inicial pelos seus promotores não constituem necessariamente aqueles que apresentam menores impactes ambientais e maiores benefícios económicos e sociais. O texto proposto já consagra a obrigatoriedade do estudo de alternativas. No entanto, em certos casos poderá mesmo ser vantajoso a nível ambiental, social e económico, não implementar um determinado projecto - ausência de intervenção. Considera-se pois que **os EIA deverão necessariamente abranger estudos adequados de alternativas ao projecto proposto, incluindo a ausência de intervenção**. Deve ser explícito que este princípio se aplica aos projectos do Anexo A e, quando apropriado, do Anexo B. Contudo, não há qualquer menção à necessidade de avaliar a ausência de intervenção no corpo da Lei, existindo apenas uma referência no Anexo C.

7. ÂMBITO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL (Artigo 3º)

O âmbito da avaliação de impacte ambiente é claramente definido no número 1. pela susceptibilidade de se produzirem impactes negativos significativos sobre o



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

ambiente. No número 2. especifica-se que todos os projectos constantes dos Anexos A e B estão necessariamente sujeitos a AIA. O número 3. refere-se aos projectos não abrangidos pelo disposto no número anterior embora mencione apenas os projectos públicos. Seria desejável que tanto os projectos públicos como os privados, sobre os quais recaiam fundamentadas suspeitas de impactes ambientais negativos significativos, mas que não constem nos Anexos A e B, deviam ser sujeitos a AIA. Efectivamente, não se encontram razões objectivas para distinguir, no contexto dos impactes ambientais negativos, entre projectos públicos e privados.

A redacção do Artigo 3º é claramente restritiva em relação á Directiva 97/11/CE do Conselho sobre avaliação dos efeitos de projectos sobre o ambiente, no que respeita á definição de áreas sensíveis. O Anexo III, referido no número 3 do Artigo 4º da Directiva determina que deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas susceptíveis de serem afectadas pelos projectos e considera que deve ser dada especial atenção às zonas húmidas, costeiras, montanhosas e florestais, zonas de forte densidade demográfica, etc. Estes critérios de selecção estão ausentes no texto da Lei. **Para as situações em que não seja possível criar critérios explícitos deveria ser prevista uma avaliação caso a caso, como é indicado na referida Directiva.**

8. DISPENSA DE SUJEIÇÃO A AIA (Artigo 4º)

Embora seja possível imaginar circunstâncias excepcionais que fundamentem de modo inequívoco a dispensa de sujeição a AIA seria desejável, a bem da transparência e clareza do texto, mencionar que essas **circunstâncias decorrem de situações de extrema urgência ou de situações de força maior que ponham em risco superiores interesses nacionais**.

9. OBJECTIVOS DA AIA (Artigo 5º)

A redacção da alínea d) do artigo 5º sugere uma distinção entre impactes ambientais significativos e impactes ambientais negativos que não está definida nem caracterizada no texto da Lei. Não é pois comprehensível a razão pela qual se podem adoptar medidas destinadas a compensar os efeitos dos impactes ambientais negativos e não dos impactes ambientais significativos.

10. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO (Artigo 8º)

O número 5 do art. 8º especifica, com bastantes detalhe, as competências da Comissão de Avaliação. Seria desejável explicitar que uma competência natural da Comissão é a de solicitar pareceres especializados externos, sempre que tal seja considerado necessário. Esta prática é particularmente importante dado que os princípios em que se devem basear os trabalhos da Comissão de Avaliação são predominantemente de natureza científica e técnica. Para cumprir os seus objectivos é extremamente importante que a Comissão de Avaliação tenha a necessária independência. Nesta perspectiva, seria aconselhável que na alínea b) **se salientasse tanto a interdisciplinariedade como a independência da Comissão**. Seria também



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

altamente desejável, particularmente nos casos em que o Estado é o promotor do projecto, que a Comissão de Avaliação incluísse representantes da sociedade civil.

11. ELABORAÇÃO DO EIA (Artigo 11º)

Até à publicação da Portaria referida no número 1. do art. 11º o EIA é elaborado de acordo com o previsto no Artigo 12º no qual se especifica um conteúdo mínimo porque é necessariamente feita a abordagem das questões do Anexo C. Seria, contudo, **desejável que os princípios básicos e os critérios que devem fundamentar as normas técnicas fossem desde já enunciados**. Salienta-se o facto de não haver qualquer referência explícita, no texto da Lei, à necessidade de se considerarem os **impactes ambientais indirectos de um projecto**, como por exemplo os impactes na saúde das populações, na elaboração do EIA. Há apenas uma referência muito breve no Anexo C. Note-se que a obrigatoriedade de avaliar os impactes ambientais indirectos de um determinado projecto está claramente expressa na Directiva Comunitária relativa à avaliação dos efeitos no ambiente.

12. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE (Artigo 13º)

Este artigo consagra devidamente o princípio da publicidade de todo o processo de AIA. Seria, pois, apropriado que ficasse **expresso no texto da Lei a publicitação do EIA nos meios telemáticos**, sempre que tal for possível.

13. RESPONSABILIDADE PELA PUBLICITAÇÃO (Artigo 15º)

Recomenda-se que ao IPAMB seja cometida a responsabilidade da publicitação das alíneas a) a f) e à entidade licenciadora a responsabilidade da publicitação referida na alínea g).

14. PRAZO DE PUBLICAÇÃO (Artigo 16º)

Não resulta clara a razão pela qual se estabelecem prazos de diferente duração para publicitação dos documentos referidos no número 1. do Artigo 14º. Não há referências às alíneas f) e g) o que deve ser revisto. **Deveriam ser definidos prazos de publicitação para todos os documentos.**

15. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA (Subsecção III)

A participação pública nos processo de decisão ambiental é hoje assumida como um princípio fundamental nas sociedades democráticas, aliás constante da Declaração do Rio (Princípio 10). O processo de avaliação de impacte ambiental constitui uma oportunidade excelente para concretizar essa participação na maior parte dos processos decisórios com potenciais incidências ambientais. É, portanto, **fundamental que o novo diploma legal crie as condições necessárias para permitir uma participação pública efectiva em todas as fases de AIA e a ponderação das opiniões expressas no âmbito deste processo.**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

A legislação agora proposta, tal como a Directiva, assumem claramente a necessidade da participação pública. No entanto, a proposta em discussão poderia constituir-se mais abrangente e consequente nesta matéria.

Assim, os prazos para a discussão pública deviam ser de molde a permitir a ponderação dos documentos e opções em discussão por cidadãos não especialistas nos domínios técnico-científicos em apreço e normalmente pouco habituados à participação neste tipo de processos. Neste contexto os prazos agora propostos afiguram-se curtos e representam um retrocesso em relação ao estabelecido na actual legislação, que se pretende melhorar. É compreensível o desejo de **tornar os processos mais expeditos e pouco onerosos**, mas essa melhoria deve ser obtida sobretudo através da optimização da circulação dos processos nos circuitos da Administração Pública.

A desejável avaliação de alternativas para um projecto é agora prevista e a participação pública a este nível não foi descurada, o que importa sublinhar. No entanto, ela não dispensa a participação na discussão do EIA da alternativa previamente seleccionada (2ª fase dos projectos do Anexo A). A manter-se o texto da proposta, a Administração não poderá dispor do contributo fundamental da participação pública também nesta segunda fase.

16. PRAZOS (Artigo 22º)

No caso dos projectos do Anexo A, dada a sua relevância, o período de participação pública deveria ser de 40 a 60 dias conforme se estipula no anterior Decreto-Lei.

17. RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA (Artigo 24º)

A referência no número 2. Do art. 24º a "uma apreciação quantitativa da representatividade dessas opiniões" não se a figura adequada face à indefinição dos fundamentos e critérios que permitiriam porventura quantificar a representatividade das opiniões. Contudo, dado que se considera necessário extraír conclusões sobre a síntese das opiniões expressas, seria desejável referir apenas que o relatório contém uma análise das opiniões expressas.

18. DEFINIÇÃO DO ÂMBITO DO EIA (Artigo 28º)

A obrigatoriedade da definição prévia do âmbito do EIA e a sua discussão pública no caso dos maiores projectos é um aspecto muito positivo da proposta em apreciação, que o Conselho deseja assinalar. No entanto, o actual texto é omisso quanto ao conteúdo mínimo da proposta de âmbito do EIA, o que pode resultar em propostas de



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

âmbito desadequado, com consequências ao nível dos EIA resultantes. Seria, portanto, **desejável que a lei incorporasse um anexo com a descrição do conteúdo mínimo da proposta de Âmbito do EIA, à semelhança do que foi feito para o próprio EIA.**

19. DEFERIMENTO TÁCITO NO PROCESSO DE AIA (Artigo 35º)

O processo de AIA tem como filosofia de base a defesa dos direitos ambientais colectivos contra eventuais impactes negativos de projectos, frequentemente promovidos por indivíduos ou por restritos sectores da Sociedade. Cabe à Administração Pública criar os mecanismos necessários para tomar decisões atempadas nos processos de AIA, procurando proteger esses direitos colectivos. No entanto, a proposta prevê que, tanto no que diz respeito à definição do âmbito do EIA como à decisão final de AIA, sempre que a Administração não se pronuncie atempadamente a decisão é favorável ao proponente do projecto. **Não sendo naturalmente correcto penalizar o proponente por eventuais falhas da Administração, parece ainda mais grave que elas, em alternativa, penalizem os direitos ambientais colectivos.** Por essa razão, considera-se que é necessário criar mecanismos que evitem ambos os prejuízos, obrigando a Administração a produzir as decisões nos prazos apropriados. Uma possível solução para este problema seria **criar um mecanismo de recurso obrigatório para o Ministro do Ambiente**, sempre que a autoridade de AIA não se pronuncie nos prazos previstos na Lei. **A decisão de AIA dos projectos do Anexo A, que pela sua grande dimensão e potencial impacte compete ao próprio Ministro do Ambiente, deveria ser obrigatoriamente explícita e nunca tácita.**

20. FORÇA JURÍDICA (Artigo 36º)

A força jurídica dada à decisão de AIA constitui um dos aspectos mais importantes e positivos da nova Lei, que o Conselho quer sublinhar.

21. CADUCIDADE DA DECISÃO DE AIA (Artigo 37º)

O contexto ambiental e social em que pode ser desenvolvido um projecto não é imutável, podendo até alterar-se profundamente ao longo do tempo. Da mesma forma, os conhecimentos sobre o ambiente e a tecnologia em que se baseiam muitos projectos evoluem por vezes rapidamente. É, portanto, natural que uma decisão de AIA se vá desactualizando com o passar do tempo, situação que correctamente levou ao estabelecimento de um prazo de validade para estas decisões. No entanto, não compreendemos porque é que este princípio pode não ser respeitado no caso da decisão da primeira fase do EIA dos projectos do Anexo A, em que os riscos envolvidos na implementação de uma decisão desactualizada são até mais elevados devido ao potencial maior impacte dos projectos. Afigura-se apropriado que **todas as decisões de AIA caduquem ao fim dos dois anos sugeridos, ainda que simplificando o reinício do processo, como previsto na proposta.**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

22. RESPONSABILIDADE POR DANOS AO AMBIENTE (Artigo 52º)

Sempre que o desrespeito da regulamentação de AIA resultar num impacto ambiental negativo a proposta em discussão prevê, correctamente, a reposição da situação anterior ao impacte. Nos casos em que essa reposição não seja possível é prevista uma indemnização, que tem decerto como objectivo dissuadir eventuais prevaricadores. No entanto, há situações em relação às quais não é fornecido qualquer critério objectivo para fixação das indemnizações, dizendo-se apenas que nestes casos o montante é fixado equitativamente pelo tribunal. Julgamos que seria possível melhorar o artigo, enriquecendo-o com a **referência a um critério de carácter objectivo** embora sem excluir o recurso a outros factores de apreciação, estabelecendo-se que em tais casos deve ser tido em conta para a fixação do montante da indemnização o valor inicialmente previsto para o projecto de que resultou o dano ambiental.

Aprovado pelo CNADS, em 12 de Abril de 1999

O Presidente

Mário Ruivo