

**Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.**

**A/C Exma. Senhora Diretora do  
Departamento de Avaliação de Impacte  
Ambiental**

**Eng.ª Maria do Carmo Figueira  
Rua da Murgueira, 9/9 A – Zambujal  
Apartado 7585 – 2610-124 Amadora**

Lisboa, 02 de fevereiro de 2026

**N.º do processo: PL20231220011749**

**Estabelecimento: Central Solar Fotovoltaica do Alqueva**

**AIA n.º 3707**

**Assunto: Reclamação da Declaração de Impacte Ambiental Desfavorável ao Projeto  
Central Solar Fotovoltaica de Alqueva – Projeto Reformulado nos termos do artigo 16º do  
Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro na redação atual**

**SOLID TOMORROW – ENERGIA UNIPESSOAL, LDA.**, Reclamante, melhor identificada no processo referido em epígrafe, notificada em 13 de janeiro de 2026 da Decisão emitida pela Autoridade de Avaliação de Impacte Ambiental (Autoridade de AIA) de Declaração de Impacte Ambiental (DIA) Desfavorável ao Projeto Reformulado ao abrigo do disposto no artigo 16º do Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (“RJAIA”) da Central Solar Fotovoltaica de Alqueva (CSF Alqueva), que determina a extinção do procedimento de AIA<sup>1</sup>, vem nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 191º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) ex vi artigo 37º do RJAIA, apresentar **RECLAMAÇÃO**, o que faz nos termos e fundamentos seguintes:

## **I. ENQUADRAMENTO:**

1. Em 13 de janeiro de 2026 através da plataforma SILIAmb foi a Reclamante notificada da decisão da Autoridade de AIA de emissão de DIA em sentido desfavorável ao Projeto CSF Alqueva.
2. Considera a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), na qualidade de Autoridade de AIA, auscultado o Instituto Nacional da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF), que analisada informação apresentada em sede de audiência prévia, de entre a qual o

---

<sup>1</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 18º do RJAIA.

Parecer do CIBIO e, embora reconhecendo a importância do cumprimento das metas de produção de energia renovável previstas no Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC) 2030 e a evolução positiva do projeto modificado ao abrigo do artigo 16º do RJAIA face ao projeto inicial e da otimização proposta face à modificação, ser de emitir decisão desfavorável ao projeto, pois que, “(...) continuam a verificar-se impactes ambientais significativos nas áreas abrangidas pelo projeto, **essencialmente no que diz respeito aos sistemas ecológicos. A persistência destes impactes, conjugada com os riscos associados ao abandono do abrigo “Moura III”, reforça a inadequação ambiental do projeto, (...).**” (realce nosso).

3. A decisão, fundamenta-se, de facto e de direito<sup>2</sup>, no Parecer do ICNF<sup>3</sup> que considera que a “(...) informação prestada não permite excluir os potenciais impactes muito significativos sobre o abrigo Moura III, de Importância Nacional, que poderão resultar da execução deste projeto, (...) esta informação não garante que a execução do projeto CSF Alqueva permite manter a viabilidade e o sucesso que este abrigo tem demonstrado, com a presença de espécies com interesse conservacionista e em vários períodos do ciclo de vida destas, nomeadamente no período de maternidade. (...) a modificação do projeto e a informação (...) nomeadamente o Parecer do CIBIO, não altera a avaliação dos impactes da execução deste projeto sobre o grupo faunístico, podendo estes manter-se como negativos de significativos a muito significativos. (...) não elimina o grau de incerteza associado à execução de um projeto (...) na proximidade deste AIN. (...)”
4. Mais considera que a Pronúncia apresentada em sede de Audiência Prévia não colocou em causa, nem alterou os fundamentos que sustentam o sentido, desfavorável, da decisão, pois que, “(...) [E]mbora tenham sido propostas medidas de minimização e compensação que contribuem para a melhoria dos habitats de alimentação nas áreas remanescentes, manteve-se a supressão de áreas naturais com registos de atividade de quirópteros (...), o projeto continua a poder ter repercussões negativas, potencialmente permanentes, sobre as populações de quirópteros que ocupam o AIN Moura III, sobretudo nos períodos sensíveis, como o da maternidade, em que as necessidades energéticas aumentam. Esta supressão assume maior relevância negativa quando se consideram os projetos com impactes similares existentes e previstos nas áreas envolventes. (...) a concretização do projeto apresentado poderá comprometer, dada a sua dimensão e localização, a viabilidade deste abrigo, sobretudo para espécies ameaçadas que nele se reproduzem, bem como a sua classificação como Abrigo de Importância nacional, com implicações na conservação destas espécies em estados favoráveis. (...)”
5. Assim, são os impactes ambientais no fator sistemas ecológicos, em particular ao nível dos quirópteros que determinaram o sentido da decisão desfavorável ao projeto da CSF Alqueva que se fundamenta, do ponto de vista jurídico, no princípio da precaução<sup>4</sup>, atenta a reconhecida incerteza quanto à respetiva quantificação e significância,

<sup>2</sup> Razões de facto e de direito que fundamenta a DIA, conforme previsto quanto ao respetivo conteúdo pela alínea d) do n.º 3 do artigo 18º do RJAIA, referenciadas a pags. 15 a 24 da DIA.

<sup>3</sup> Cfr. Parecer com a referência S-031538/2025, datado de 05.10.2025 com aditamento com a referência S-035491/2025, datado de 06.11.2025, da Direção Regional de Conservação na Natureza e Florestas do Alentejo.

<sup>4</sup> Cfr. alínea c) do artigo 3º da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril que define as bases da política de ambiente – Lei de Bases do Ambiente (LBA).

*maxime*, pela subsistência de lacunas de informação e limitação bibliográfica especializada.

6. A Reclamante, contudo, não se pode conformar com o sentido desta decisão, atentos os antecedentes relativos ao projeto em sede de procedimento de AIA, no âmbito do qual e ao abrigo do n.º 2 do artigo 16º do RJAIA **procedeu à respetiva reformulação e otimização<sup>5</sup> para minimizar, entre outros impactes<sup>6</sup>, os alegados impactes negativos muito significativos associados ao fator sistemas ecológicos propondo medidas de minimização e de compensação por recomendação e, em articulação e ponderação com técnicos especialistas em matéria de avifauna/biodiversidade, Autoridade de AIA, ICNF I.P. e CIBIO**, em reuniões de trabalho realizadas em 28/10/2024, 17/01/2025, 02/06/2025, 16/07/2025, 17/07/2025 e 08/09/2025
7. A modificação e otimização do projeto, atentos os valores naturais em presença denota a adequabilidade, suficiência e proporcionalidade das medidas de minimização e compensação dos impactes e respetiva magnitude no fator sistemas ecológicos e considera uma evolução no sentido de reforçada efetividade e preenchimento de lacunas mediante a adoção de medidas de controlo/monitorização/compensação adicionais e complementares às medidas de mitigação propostas no PCPEBQ que garantem a manutenção de habitats fundamentais para espécies de elevado valor de conservação através de uma gestão ambientalmente orientada e comprometida com a conservação/preservação do solo, manutenção da estrutura ecológica e de funcionalidade dos ecossistemas associados por um período alargado e de vida útil do projeto, de aproximadamente, trinta e cinco (35) anos.
8. Garantia que não se verifica e não é efetiva, no caso de não execução do projeto, o arranque de 211,59ha de olival, atenta a autorização de abate concedida ao proprietário dos prédios misto denominado Herdade de Defesa de S. Brás composto por parte rústica e urbana, sito na União das Freguesias de Moura (Santo Agostinho e São João Baptista) e Santo Amador, concelho de Moura, distrito de Beja, descrito na Conservatória do Registo predial de Moura sob o número 1806 e inscrito na matriz predial urbana sob os artigos 4168, 1599, 1621, 1623, 1625, 1627, 1629, 1631 e 3528 e na matriz predial rústica sob os artigos 5, secção n.º 1, M, M1 e M2 que consubstancia potencial habitat de quirópteros. (cfr. documento n.º 1 que aqui se junta).
9. Ademais, não se conforma a Reclamante com a decisão da Autoridade de AIA considerando a adesão, acrítica, desta ao Parecer do ICNF e à respetiva motivação reconduzida, no essencial, à aplicação do princípio da precaução; aplicação esta baseada em incertezas e valoração sobrestimada de impactes decorrente de uma apreciação e valoração limitada do Parecer do CIBIO e na preterição do superior interesse público na transição energética, em violação do n.º 4 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro na redação atual (SEN), quando são bastantes os fundamentos técnicos e jurídicos para decisão em sentido favorável ao desenvolvimento do projeto e que são suscetíveis de fundamentar uma decisão

<sup>5</sup> Apresentada em sede de Pronúncia em Audiência Prévia de 15 de setembro de 2025.

<sup>6</sup> Outros impactes que foram considerados minimizados.

contrária ao Parecer, emitido pela entidade com competências para avaliar impactes nos sistemas ecológicos

**10. Acresce a paradoxal conduta do ICNF que viabiliza à escala do planeamento municipal**, em concreto, no âmbito da elaboração do Plano de Urbanização Moura-Ardila (PU MA)<sup>7</sup> – que veio revogar o plano territorial em vigor para a área – Plano de Pormenor do T13 Moura-Ardila no âmbito do qual, em sede de conferência de serviços realizada em 2009 o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade não emitiu parecer – **o desenvolvimento e instalação de central, mediante emissão de parecer favorável, sem que identifique e/ou reconheça a existência de condicionantes a aspetos de fauna e, ulteriormente em sede de AIA reconheça a verificação de impactes ao nível do fator sistemas ecológicos que inviabilizam o projeto<sup>8</sup>, em clara e evidente preterição da tutela da confiança.**

**11.** Assim, do ponto de vista jurídico, uma vez que se verifica que a abordagem quanto à modificação do projeto e otimização não mereceu a cuidada ponderação e a adequada valoração em sede de decisão pela Autoridade de AIA, não existindo, sequer, evidência de ponderação, efetiva, do objeto da Pronúncia apresentada em sede de Audiência Prévia, *maxime* quanto à delimitação da decisão de AIA e dos Princípios que a norteiam: princípios da precaução, proporcionalidade, adaptabilidade e do superior interesse público na transição energética, a Reclamante não pode deixar de assinalar um conjunto de deficiências e ilegalidades à decisão prolatada.

**12.** Pelas razões a que *infra* se aludirá, a decisão tomada pela Autoridade de AIA padece de diversos vícios: **violação do princípio da tutela da confiança, violação do dever de fundamentação** e, por fim, **violação/preterição dos referidos princípios de prevenção, precaução, proporcionalidade e adaptabilidade e violação de lei por preterição do superior interesse público na transição energética.**

**13.** Estes vícios, que resultam de forma inequívoca da decisão de que ora se reclama, implicam a invalidade da decisão, nos termos do n.º 1 do artigo 163.º do CPA, **pelo que se requer que a decisão notificada à Reclamante seja anulada e substituída por outra em sentido favorável, ainda que condicionada à adoção de medidas de minimização e/ou compensatórias dos impactes ambientais nos sistemas ecológicos.**

*Vejamos então,*

## II. FACTOS

**14.** A proposta de decisão de emissão de DIA em sentido desfavorável ao projeto CSF Alqueva modificado respaldada no Parecer Desfavorável da Comissão de Avaliação (CA) e da consulta pública fundou-se, quanto ao fator sistemas ecológicos, na persistência

<sup>7</sup> Publicitado através do Aviso n.º 2755/2025/2 de 29 de janeiro – que veio alterar, parcialmente, os usos e ocupação do solo previstos no Plano de Pormenor do T13 Moura-Ardila, que revoga, alterando o Plano Diretor Municipal de Moura.

<sup>8</sup> Cfr. Parecer do ICNF.

de impactes negativos muito significativos associados aos quirópteros cifrados na (i) perda de habitat de alimentação, nomeadamente olival de sequeiro; e, nas(ii) potenciais repercussões da perda de habitat de alimentação nas populações das principais espécies que utilizam o abrigo Moura III e consequente risco de abandono do abrigo.

15. Especificamente no que respeita ao fator Sistemas Ecológicos, pode ler-se o seguinte na proposta de decisão quanto ao projeto modificado *"(...) permitiu salvaguardar mais de 50 ha de habitat favorável a quirópteros e tenha sido elaborado um PCPEBQ, com medidas de requalificação, reconversão do uso do solo e criação de estruturas de abrigo para as espécies em causa.(...) tendo em conta a localização do projeto, a extensão da área que continua a ser ocupada e a existência de impactes cumulativos, consideraram-se que os impactes ao nível dos quirópteros permanecem negativos e com significância relevante.(...) A modificação do projeto não alterou a avaliação dos impactes da execução deste projeto sobre este grupo faunístico, podendo estes ser negativos de significativos a muito significativos. Embora tenham sido apresentadas medidas de minimização e compensação que concorrem para a melhoria dos habitats de alimentação nas áreas remanescentes, mantém-se a supressão de áreas naturais, com registos de atividade dos quirópteros (e de acordo com os dados conhecidos), com potencial redução de áreas relevantes para a manutenção das populações de quirópteros que as utilizam atualmente e podendo ter repercussões negativas (potencialmente permanentes) sobre aquelas que ocupam o Abrigo de Importância Nacional "Moura III", sobretudo em períodos sensíveis como é o da maternidade em que as necessidades energéticas aumentam. Esta supressão ganhará ainda maior expressão se se tiver em conta os projetos com impactes similares (de várias naturezas) existentes e previstos nas áreas envolventes. (...)."*
16. Para fundamentar a decisão de inadequação ambiental do projeto modificado e robustecer a avaliação de impactes no que ao fator sistemas ecológicos respeita a Autoridade de AIA estriba-se no princípio da precaução e socorre-se, por um lado, de bibliografia especializada que reconhece ser limitada e que *"(...) aponta para efeitos negativos associados à implementação de centrais solares sobre quirópteros, incluindo alteração de padrões de atividade, perda de áreas funcionais e risco de colisão com infraestruturas.(...)"* e, por outro, da omissão quanto ao facto de não ter sido realizado *"(...) qualquer estudo de radio-seguimento envolvendo um número significativo de indivíduos de diferentes espécies – conforme salientado pela CHIRO – Associação Morcegos.PT no âmbito da consulta pública (...)"* capaz de colmatar lacunas quanto à *"(...) utilização detalhada das áreas de alimentação preferenciais por parte das espécies presentes(...)."*
17. Embora a incerteza e insuficiência de informação técnico-científica para efeitos de identificação e avaliação de impactes do projeto associados aos quirópteros (reconhecida na proposta de decisão e de que é sintomática!) pode, ainda ler-se que *"(...) [A] execução deste projeto, mesmo na sua configuração revista, poderá levar a impactes permanentes se houver abandono do abrigo com consequências diretas e indiretas, quer a nível funcional e ecológico, quer a nível institucional, como a perda ou*

*desvalorização do investimento público já concretizado, uma vez que se trata de uma medida de compensação pela construção da Barragem de Alqueva pela EDIA e, segundo a EDIA, um dos abrigos artificiais com maior sucesso da Europa. A concretização do projeto apresentado poderá colocar em causa, dada a sua dimensão e localização, a viabilidade deste abrigo, sobretudo para espécies ameaçadas que, neste, criam, e a sua classificação como Abrigo de Importância Nacional, com implicações na conservação destas espécies para estados favoráveis. (...)."*

18. Perante a proposta de decisão, **a Reclamante, mediante documento intitulado "Resposta em sede de Audiência Prévia à Proposta de Decisão de Declaração de Impacte Ambiental (DIA) Desfavorável – Projeto AIA n.º 3707 – Projeto Central Solar Fotovoltaica Alqueva – Reformulado – artigo 16º do Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro na redação atual (RJIA)" datado de 15 de setembro de 2025, apresentou Pronúncia** na qual expôs de forma (mais) detalhada e descritiva o conteúdo, premissas e objetivos da modificação do projeto, considerando as diferentes situações, análise comparativa de impactes, adoção de medidas de minimização para as diferentes fases de desenvolvimento do projeto e as medidas de compensação de impactes<sup>9</sup>, a qual, por razões de economia processual, aqui se dá por integralmente reproduzida.
19. Note-se que, como se refere na Pronúncia em sede de Audiência Prévia, o desenvolvimento do conjunto de medidas e soluções de redução e otimização do projeto, de adoção de medidas de minimização, propostas de medidas de compensação e Planos, designadamente do Plano de Compensação pela Perda de Espaço Biótico para os Quirópteros (PCPEBQ), teve em consideração as recomendações de especialistas e consultores em matéria de avifauna (CIBIO),
20. Bem assim como das entidades diretamente envolvidas, no caso do fator sistemas ecológicos nomeadamente o ICNF, a quem a aqui Reclamante questionou acerca dos limites e/ou requisitos para a respetiva aceitação e, adicionalmente, apresentou proposta de adoção de medidas compensatórias.
21. Ademais, destaca-se que, sobre a área do projeto e, especificamente da central, entre outros e sem limitar, incide o Plano de Urbanização Moura-Ardila (PU MA)<sup>10</sup> que estabelece o regime de uso, ocupação e transformação do solo na área de intervenção do Projeto e visa contribuir para a concretização das estratégias de desenvolvimento regional e municipal, através da criação de um polo de desenvolvimento turístico de qualidade e, em simultâneo, permitir acolher um parque solar, contribuindo para alcançar as metas energéticas estabelecidas a nível nacional e regional.

<sup>9</sup> Cfr. pags. 4 e seguintes da "Resposta em sede de Audiência Prévia a Proposta de Decisão de Declaração de Impacte Ambiental Desfavorável" datada de 15 de setembro de 2025.

<sup>10</sup> Publicitado através do Aviso n.º2755/2025/2 de 29 de janeiro – veio alterar, parcialmente, os usos e ocupação do solo previstos no Plano de Pormenor do T13 Moura-Ardila, que revoga, e Plano Diretor Municipal de Moura.

- 22. O ICNF, entre outras entidades, ao abrigo da regra da articulação externa com as entidades da Administração central, em abril de 2024, foi consultado no âmbito do PU MA ao qual deu parecer favorável.**
- 23. Assim, e à escala do planeamento municipal, o ICNF viabilizou em termos de ordenamento do território a instalação da central, nada tendo adiantado quanto àquela que veio a ser a sua posição em sede de procedimento de AIA, em particular condicionando o desenvolvimento do projeto a aspetos de fauna, que diga-se, não identificou no seu parecer.**
- 24. Mais, tenha-se em conta que os trabalhos de elaboração do PU MA visaram reformular o projeto turístico no sentido da sua diminuição em termos de área a ocupar e respetiva densidade e adequar o uso do solo à central solar em presença.**
- 25. Com efeito, o PU MA com aqueles objetivos, vem revogar o precedente plano territorial de âmbito municipal em vigor para a área, o Plano de Pormenor do T13 Moura Ardila, no âmbito do qual embora consultado, o então Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, na conferência de serviços realizada em 2009, não emitiu parecer, constando da ata da conferência de serviços “que o plano de pormenor não interfere com áreas afetas à conservação da natureza”.**
- 26. Nessa esteira, a Reclamante providenciou pela modificação do projeto<sup>11</sup>, que, em particular quanto aos Sistemas Ecológicos, considerou como objetivos i) a minimização dos impactes negativos muito significativos associados ao fator sistemas ecológicos identificados no Parecer da CA; e, ii) propondo medidas de minimização, de compensação e Planos, visando a reversão do sentido da proposta de decisão de DIA emitida e que se encontra melhor descrita em sede de Pronúncia em Audiência Prévia<sup>12</sup> e no Relatório de Reavaliação Ambiental do projeto apresentado em 19 de maio de 2025, o qual se dá, nesta sede, por integralmente reproduzido<sup>13</sup>.**

Ademais,

- 27. Atenta a evidenciada incerteza e assinalada insuficiência de informação técnico-jurídica para a identificação e avaliação (valoração e/ou quantificação) de impactes do projeto modificado associados aos quirópteros cifrada no pressuposto de que as áreas de alimentação a alterar, nomeadamente olival, são de elevada importância para as espécies alvo que utilizam o Abrigo Moura III e no risco associado a impactes populacionais nestas espécies e de potencial abandono do abrigo e que fundamentou proposta de decisão desfavorável ancorada no princípio da precaução.**
- 28. A Reclamante, em sede de Pronúncia em Audiência Prévia, carreou para o procedimento uma “(...) análise crítica da componente da identificação e valoração de impactes, que suporta a conclusão da DIA, bem como da adequabilidade das medidas de**

<sup>11</sup> Considerando os aspetos resultantes do parecer emitido pela CA, da Proposta de DIA desfavorável e conclusões das reuniões.

<sup>12</sup> Cfr. pags.4 e seguintes da Pronúncia em Audiência Prévia apresentada em 15 de setembro de 2025.

<sup>13</sup> Cfr. Relatório de Reavaliação Ambiental do projeto apresentado em 19 de maio de 2025.

*mitigação de impactes propostas, com ênfase nas questões associadas ao grupo dos quirópteros (...)."*<sup>14</sup>, relevando-se "(...) o grau de incerteza que está patente ao longo da proposta de DIA no que respeita à quantificação dos impactes sobre o grupo dos quirópteros,(...)"<sup>15</sup> o que implica, do ponto de vista da adequação legal do conteúdo da DIA, que a valoração, em concreto, do grau de significância dos impactes sobre aquela espécie deva ser revertida<sup>16</sup>.

29. Complementarmente, tendo presente o Parecer do CIBIO e decorridos novos ciclos de reuniões com entidades intervenientes e interessadas no procedimento de avaliação, entre as quais o ICNF, no seu seguimento, a Reclamante, conforme resulta da pronúncia em sede de audiência prévia<sup>17</sup>, de molde a reforçar a diminuição do impacto do projeto sobre os quirópteros **procedeu à otimização do layout e do PCPEBQ, que consistiu no afastamento do projeto de 1,5 km do AIN Moura III, mantendo assim as áreas de alimentação na sua envolvente próxima<sup>18</sup>, e alargando os corredores ecológicos entre setores fotovoltaicos, preservando e/ou requalificando uma maior área de olival e de povoamento de pinhal-manso.**
30. O ajuste projetado permite aumentar em 45 ha a área afeta ao PCPEBQ, requalificar e a converter no âmbito do PCPEBQ área, atualmente constituída por: **(i)** Olival a requalificar/recuperar, na fase prévia à construção (27,83 ha); **(ii)** Povoamento de eucaliptos a converter em povoamento de azinheiras, após a fase de construção (0,55 ha); **(iii)** Culturas arvenses (11,38 ha), matos (esteval, 0,10 ha), povoamento de pinheiro-manso (5,12 ha) e silvado (0,02 ha), a preservar o regime atual de gestão.
31. Ou seja, o PCPEBQ ajustado, permite intervir ativamente numa área de 542,67 ha com o principal objetivo de melhoria da aptidão do habitat para este grupo, prevendo ainda a manutenção do atual regime de gestão em 145,15 ha de áreas de culturas arvenses (com ou sem oliveiras dispersas), povoamentos de azinheira/zambujal, povoamentos de pinheiro-manso, *cupressus*, matos (esteval), matos (piornal) e silvado, resultando numa área de intervenção total de 687,82 ha (que corresponde a mais de 300% da área com painéis-154,83ha).
32. Adicionalmente e conforme se pode ler na pronúncia em sede de audiência prévia, em linha com o Parecer do CIBIO, **a Reclamante reforçou a implementação de medidas:**  
**i)** A preservação de uma área adicional com 5,24 ha constituída por povoamento de pinheiro-manso (5,12 ha), matos-esteval (0,1 ha) e silvado (0,02 ha); **ii)** A requalificação das galerias ribeirinhas (21,63 ha), antes do período de obra (anteriormente prevista após a fase de construção); **iii)** O afastamento do Projeto fotovoltaico ao abrigo Moura III, com a retirada de mesas das áreas localizadas a menos de 1,5 km deste e preservação de 11,38 ha de área com culturas arvenses; **iv)** requalificação/recuperação de 5 charcas, antes do período de obra; **v)** O reforço da

<sup>14</sup> Parecer do CIBIO em anexo à Pronúncia apresentada em sede de Audiência Prévia em 15 de setembro de 2025 como Documento n.º 1

<sup>15</sup> Vide nota de rodapé anterior.

<sup>16</sup> Sob pena de preterição da lei, *maxime* quanto à fundamentação e respetivo âmbito dos atos administrativos – artigos 152º e ss do CPA.

<sup>17</sup> Cfr. pags 4 e seguintes.

<sup>18</sup> Em linha com o ICNF e Parecer do CIBIO.

rede de abrigos artificiais com a instalação de mais 5 núcleos de caixas-abrigo nas áreas próximas abrigos conhecidos e áreas a desflorestar; **vi)** Pastoreio por ovinos com encabeçamento baixo como ferramenta de gestão da vegetação e da promoção da densidade e disponibilidade de artrópodes, nos setores fotovoltaicos onde se verifica reduzido risco de erosão; **vii)** Alteração do regime de gestão dos olivais a requalificar e a constituir, prevendo a sua gestão em modo Biológico, de forma a diminuir a afetação do uso de produtos químicos sobre a comunidade de artrópodes;

- 33.** De molde a contribuir para a melhoria do conhecimento sobre o impacto desta tipologia de projeto sobre os quirópteros, **a Reclamante propôs-se adotar as recomendações da CHIRO - Associação Morcegos.pt<sup>19</sup>, no que respeita ao reforço do programa de monitorização de impactes e da medida compensatória (PCPEBQ)**, nomeadamente: **i)** Contemplar a monitorização de uma área de controlo no âmbito das Monitorização de Impactes e Medida compensatória (PCPEBQ); **ii)** Aumentar o esforço de monitorização acústica para duas noites não consecutivas; **iii)** Aumentar o esforço de monitorização de mortalidade de 24 para 35 semanas – periodicidade semanal, de março a outubro; **iv)** realização de estudo da dinâmica populacional das colónias que ocupam o AIN Moura III (já previsto anteriormente), bem como a realização de um estudo de seguimento (e.g. rádio-seguimento/telemetria), com um número significativo de indivíduos das 3 espécies-alvo (M. myotis, R. mehelyi e M. schreibersii), adotando uma abordagem *before-after* (i. e. com recolha de dados durante a fase de pré-construção e a fase de exploração) que permitirá determinar quais as áreas preferenciais de alimentação utilizadas por estas populações, confirmar a avaliação de impactes e a efetividade das medidas propostas ou necessidade de seu reajuste, e reunir conhecimento inédito sobre a interação dos morcegos com centrais solares, útil para suportar decisões em projetos futuros.
- 34.** Assim, a configuração do *layout* do projeto modificado CSF Alqueva denota a adequabilidade, suficiência e proporcionalidade das medidas de minimização e compensação dos impactes e respetiva magnitude no fator sistemas ecológicos, e considera, adicionalmente, atentos os valores naturais em presença, por via da otimização proposta, uma evolução no sentido de reforçadas efetividade e preenchimento de lacunas mediante a adoção de medidas de controlo/monitorização/compensação adicionais e complementares às medidas de mitigação propostas no PCPEBQ de gestão da vegetação na área dos painéis, a requalificação da vegetação ribeirinha, a gestão de olivais para potenciar o seu interesse para este grupo faunístico, a introdução de caixas-abrigo em áreas adicionais e a gestão/reintrodução de charca.
- 35.** Ao que acresce a disponibilidade, manifestada pela Reclamante, **para promover a realização de um estudo com seguimento de indivíduos num contexto de programa de monitorização de impactes e recolha de dados durante a fase de exploração**, que permitirá reunir conhecimento inédito sobre a interação dos morcegos com centrais

<sup>19</sup> Apresentadas no Relatório de Consulta Pública ao Projeto reformulado no âmbito do Artigo 16º

solares, colmatando as atuais lacunas de conhecimento – nas quais o ICNF sustenta a decisão emitida – quanto à utilização das áreas concretas destas espécies.

36. Renova-se que no desenvolvimento do projeto modificado e da respetiva otimização apresentada em sede de Pronúncia em Audiência Prévia foram tidas em consideração as recomendações de especialistas e consultores em biodiversidade e alinhadas as medidas e soluções com o ICNF/APA.
37. Acontece, porém, que, para perplexidade da Reclamante, a Autoridade de AIA, ciente do histórico de evolução do projeto até à modificação e otimização, do reconhecimento da essencialidade do mesmo e da importância de cumprimento das metas de produção de energia renovável previstas no PNEC 2030, optou por decidir pela emissão de DIA desfavorável.
38. **A reversão do sentido da decisão de que ora se reclama é patente se, adequadamente, valorado e considerado o Parecer do CIBIO (apresentado em sede de Pronúncia), e se se cuidar de ponderar como elemento essencial a evolução da situação de referência na ausência de implementação do projeto.**

*Com efeito,*

39. O Parecer do CIBIO reflete uma análise e ponderação críticas, baseadas na informação científica e bibliográfica disponíveis oriunda de estudos sobre espécies alvo na região envolvente do projeto CSF Alqueva, quanto à importância dos olivais no contexto de alimentação das espécies de quirópteros identificadas na área do projeto – dele constando que **i)** as espécies em causa podem alimentar-se a grandes distâncias dos abrigo, inclusive no período de maternidade, e **ii)** o olival tem uma importância intermédia como habitat de alimentação para as espécies na região –, colmata as lacunas e incertezas reconhecidas pelas entidades envolvidas no processo decisório quanto ao impacto que a perda de olival poderá ter sobre as espécies com interesse de conservação que utilizam o Abrigo Moura III<sup>20</sup>, especialmente durante a época de maternidade e o consequente e potencial risco de abandono deste abrigo.
40. De acordo com o Parecer do CIBIO, embora o olival não seja considerado um biótopo preferencial de alimentação para as espécies alvo e estas possuam capacidade para realizar deslocações de longa distância – superiores a 20 km, **a incerteza quanto à real utilização desta área decorrente da ausência de informação científica não legitima de per si e invariavelmente cenários de impactes catastróficos, designadamente de abandono do Abrigo Moura III**, pois que,
41. Conforme evidenciado a aparente maior atividade de quirópteros e de maior frequência de ocorrência de espécies em olival por comparação a pinheiro manso e quercíneas decorrente do estudo do EIA por comparação com estudo da EDIA carece de correção de esforço de amostragem uma vez que os pontos de amostragem em olival correspondem ao dobro dos pontos amostrados em pinheiro manso e

---

<sup>20</sup> M. myotis, R. mehelyi e M. schreibersii

povoamento de quercíneas e ao quádruplo do número de pontos nos habitats prados e matos.

42. Assim, embora cientes de que não se poderá excluir a utilização do olival por outras espécies, inclusive por espécies com interesse de conservação do AIN Moura III uma vez que o olival existente na área de estudo estará num compasso pouco intensivo, não sendo denso, e tem uma cobertura herbácea rasteira que permitirá a utilização desta área para captura de alimento no solo por algumas destas espécies, **a verdade é que deverá ter-se em conta que o mesmo racional se poderá aplicar ao subcoberto da central (e outras áreas de olival não intervencionadas na área do projeto) que serão geridas de forma a manterem ou melhorarem os seus atributos para alimentação deste grupo.**
43. É, ademais, certo que, tanto quanto possível, se devem preservar áreas de alimentação junto aos abrigos de maternidade atentas as necessidades energéticas das fêmeas nessa época que, de acordo com a informação apresentada no Parecer do CIBIO e a referência citada pelo ICNF (Kyheröinen *et al.*, 2019) as distâncias médias de alimentação das fêmeas lactantes durante este período crítico podem ser bastante grandes: distâncias médias de 3.3-19.2 km para *R. mehely*, com 52% animais >10km; 5-15 km, com um máximo de 25 km para *Myotis myotis*.
44. Destarte, os olivais tendem a representar, para a globalidade das espécies, uma importância alimentar intermédia no contexto dos habitats de alimentação locais, inferior, por exemplo, ao dos povoamentos de azinheira, habitat preservado e bastante representado no buffer de 5 e 10 km, em torno do abrigo.
45. Para além disso, *in casu*, a área de olival que seria afetada corresponderia a cerca de 10 e 20% da área de olival incluídas nesses buffers de 5 e 10km.
46. Acresce que a área de habitat de olival em causa não se poderá considerar como completamente perdida, **já que foi projetada para a área da central uma série de medidas de gestão especificamente dirigidas à melhoria das suas condições de alimentação para o grupo dos quirópteros**, nomeadamente para a promoção de fauna invertebrada (v.g. uso de pastoreio para gestão da vegetação e redução de uso de herbicidas; redução de uso de pesticidas; gestão de galerias ripícolas), que poderá ser particularmente importante para espécies como *Myotis myotis* (que favorece áreas pastoreadas de vegetação curta e sem estrato arbustivo, o que facilita o acesso às suas presas no chão (Rainho *et al.*, 2010).
47. **Para além do que no âmbito do PCPEBQ foi previsto um vasto leque de ações de gestão de habitat dirigidas a estas espécies (quer em áreas de olival, quer em áreas de povoamentos de azinheira) que irão igualmente aumentar a capacidade de suporte da área para estas espécies**, como é visível na figura abaixo - Identificação das novas áreas a preservar, requalificar e a converter no âmbito do PCPEBQ, comparando o PCPEBQ apresentado em Artigo 16º e o novo ajuste em resposta ao parecer da CA. **Sendo uma área, atualmente constituída por: (i) Olival a**



**48.** No quadro *infra* apresenta-se a evolução de ocupação de solo prevista para a fase de exploração de acordo com o PEVIP e PCPEBQ:

| Ocupação do Solo em fase de exploração                        | unidades  | PEVIP         | PCPEBQ apresentado no âmbito do Artigo 16.º | PCPEBQ ajustado na sequência do ajuste de projeto (resposta ao parecer da CA sobre o Artigo 16.º) | Diferença entre PCPEBQ ajustado e o PCPEBQ (Artigo 16º) | Diferença entre PCPEBQ ajustado e o PEVIP apresentado no EIA consolidado |
|---------------------------------------------------------------|-----------|---------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| <b>Áreas remanescentes da Central Fotovoltaica de Alqueva</b> |           |               |                                             |                                                                                                   |                                                         |                                                                          |
| Culturas arvenses                                             | ha        | 24,6          | 29,37                                       | 40,75                                                                                             | + 11,38                                                 | + 16,15                                                                  |
| Culturas arvenses com oliveiras dispersas                     | ha        | -             | 1,85                                        | 1,85                                                                                              | -                                                       | +1,85                                                                    |
| Olival                                                        | ha        | 88,17         | 153,64                                      | 181,47                                                                                            | +27,83                                                  | + 93,30                                                                  |
| Pomar                                                         | ha        | 3,07          | 3,05                                        | 3,07                                                                                              | -                                                       | -                                                                        |
| Povoamento de azinheiras                                      | ha        | 261,03        | 274,66                                      | 275,21                                                                                            | + 0,55                                                  | +14,18                                                                   |
| Povoamento de azinheiras/zambujal                             | ha        | 78,42         | 78,42                                       | 78,42                                                                                             | -                                                       | -                                                                        |
| Povoamento de alfarrobeiras                                   | ha        | 3,98          | 3,98                                        | 3,98                                                                                              | -                                                       | -                                                                        |
| Povoamento de pinheiro-manso                                  | ha        | 6,90          | 9,93                                        | 15,05                                                                                             | + 5,12                                                  | + 8,15                                                                   |
| Cupressus                                                     | ha        | -             | 0,26                                        | 0,26                                                                                              | -                                                       | + 0,26                                                                   |
| Matos (piornal)                                               | ha        | -             | 8,25                                        | 8,25                                                                                              | -                                                       | + 8,25                                                                   |
| Matos (esteval)                                               | ha        | -             | 0,94                                        | 1,04                                                                                              | + 0,10                                                  | + 1,04                                                                   |
| Silvado                                                       | ha        | -             | 0,15                                        | 0,17                                                                                              | + 0,02                                                  | + 0,17                                                                   |
| Vegetação ribeirinha (freixial)                               | ha        | 11,94         | 11,94                                       | 11,94                                                                                             | -                                                       | -                                                                        |
| Vegetação ribeirinha (juncal)                                 | ha        | 0,25          | 0,25                                        | 0,25                                                                                              | -                                                       | -                                                                        |
| Vegetação ribeirinha (tamargal)                               | ha        | 9,46          | 9,46                                        | 9,46                                                                                              | -                                                       | -                                                                        |
| Sebe (Tipo 1)                                                 | ha        | 1,30          | 1,30                                        | 1,30                                                                                              | -                                                       | -                                                                        |
| Sebe (Tipo 2)                                                 | ha        | 1,12          | 1,12                                        | 1,12                                                                                              | -                                                       | -                                                                        |
| <b>Subtotal</b>                                               | <b>ha</b> | <b>490,24</b> | <b>588,59</b>                               | <b>633,59</b>                                                                                     | <b>+ 45,00</b>                                          | <b>+ 143,35</b>                                                          |
| <b>Área de compensação adicional</b>                          |           |               |                                             |                                                                                                   |                                                         |                                                                          |
| Povoamento de azinheira                                       | ha        | -             | 28,87                                       | 28,87                                                                                             | -                                                       | + 28,87                                                                  |
| Povoamento de azinheira/piornal                               | ha        | -             | 15,51                                       | 15,51                                                                                             | -                                                       | + 15,051                                                                 |
| Povoamento de pinheiro-manso                                  | ha        | -             | 9,19                                        | 9,19                                                                                              | -                                                       | + 9,19                                                                   |
| Povoamento de pinheiro-manso x azinheira                      | ha        | -             | 0,66                                        | 0,66                                                                                              | -                                                       | + 0,66                                                                   |
| <b>Subtotal</b>                                               | <b>ha</b> | <b>-</b>      | <b>54,23</b>                                | <b>54,23</b>                                                                                      | <b>-</b>                                                | <b>+ 53,77</b>                                                           |
| <b>TOTAL</b>                                                  | <b>ha</b> | <b>490,24</b> | <b>642,82</b>                               | <b>687,82</b>                                                                                     | <b>+ 45</b>                                             | <b>+ 197,12</b>                                                          |

49. Assim, as medidas propostas na área de estudo da CSF Alqueva (em articulação com o PEVIP) são as seguintes:

- Preservar áreas de culturas arvenses, olival (c.a. 96,5 ha), pomar, povoamento de alfarrobeira, povoamentos de azinheira/zambujal, pinheiro-manso.
- Requalificar corredores de vegetação ribeirinha (freixial, tamargal e juncal) e povoamento de azinheiras (c.a. 223,5 ha).
- Conversão de áreas de culturas arvenses, matos e povoamentos de eucaliptos em povoamentos de azinheiras (36,8 ha).
- Conversão de áreas de culturas arvenses e matos em olival (transplante de árvores adultas, c.a 20,7 ha).
- Constituição de sebes arbóreas e arbustivas.
- Aplicação de medidas para fomento de artrópodes nas áreas fotovoltaicas.
- Instalação de caixas-abrigo para *Pipistrellus* spp. e *Nyctalus* spp.

50. Prevendo-se uma área de compensação adicional (situada na envolvente do projeto CSF Alqueva) de 199 ha e, para a qual se propõem medidas de i) conversão de povoamentos de azinheira e pinheiro manso com subcobertos arbustivos densos em subcoberto herbáceo/subcoberto arbustivo esparsos; ii) gestão de subcoberto a estabelecer com pastoreio (encabeçamento médio a baixo); iii) gestão da área adicional antes da fase de construção com objetivo de oferecer habitat de alimentação, em particular para *Myotis myotis* durante a época de maternidade.

51. Reconhece-se a existência de estudos que apontam para a redução de atividade alimentar ou da presença de algumas espécies em áreas transformadas para a implantação de centrais solares<sup>21</sup>, **contudo, alguns desses estudos<sup>22</sup> demonstram, ainda assim, que estas áreas não são de completa exclusão** pois que continuam a ser utilizadas, incluindo para alimentação e destacam<sup>23</sup>, igualmente, que o potencial de utilização dos parques solares por morcegos pode ser maximizado por ações de gestão, nomeadamente associadas à gestão do subcoberto (e.g. criação de prados floridos, uso de pastoreio, etc.) ou à promoção/manutenção de estrutura ecológica, como é o caso das sebes, ações que estão previstas no âmbito da reformulação do presente projeto.

52. **Com efeito, atento o sobredito, maxime nos artigos 39º a 51º que antecedem, a informação e evidências compiladas e refletidas no Parecer do CIBIO acerca da importância do olival como zona de alimentação para as espécies alvo, das distâncias de alimentação da três (3) espécies relativamente aos respetivos abrigos, incluindo de fêmeas lactantes, extensão do habitat natural disponível (atualmente) na envolvente do abrigo a par das medidas de gestão equacionadas na modificação e otimização do projeto CSF Alqueva soçobra, por infundado, o**

<sup>21</sup> Barré et al., 2023; Szabadi et al., 2023; Tinsley et al., 2022.

<sup>22</sup> Szabadi et al., 2023

<sup>23</sup> Barré et al., 2023; Szabadi et al., 2023

**impacte significativo de perda de área de olival no potencial e/ou hipotético abandono do abrigo.**

- 53.** Motivos pelos quais se impõe a reversão da decisão da Autoridade de AIA, tanto mais que, **para a mesma concorreu, adicionalmente, a ponderação infundada do ICNF ao preterir, desvalorizando a destruição de vastas áreas de habitat natural de alimentação de morcegos (e.g. zonas de montado e de olival) ocorridas com a construção da barragem de Alqueva** (v.g. ca 20% da área total incluída no *buffer* de 5 km do abrigo), assumindo que foram parcialmente compensadas pelo alagamento da área (pela criação de planos de água, importantes para alimentação da espécie); alegando, em contraponto, que a destruição da área de habitat em causa pela central terá impactos mais graves e não minimizáveis.
- 54.** **Sem embargo, a reversão do sentido da decisão de que ora se reclama impõe-se, também, se se cuidar de ponderar como elemento essencial a evolução da situação de referência na ausência de implementação do projeto.**

*Densificando,*

- 55.** A implementação do projeto CSF Alqueva (modificado e otimizado) prevê a afetação de, aproximadamente, 158,21 ha de olival na Herdade da Defesa de S. Brás e, face a tal afetação prevê um conjunto de medidas de compensação e requalificação, a saber:
- i) Antes da fase de obra, a requalificação/recuperação de áreas de olival de sequeiro remanescente (130,13 ha), não impactado diretamente pela implementação do Projeto reformulado;
  - ii) Após a fase de obra, a conversão em olival de sequeiro (23,15 ha) de áreas atualmente ocupadas por culturas arvenses (16,08 ha), matos (6,13 ha), povoamentos de eucalipto (0,91 ha) e áreas artificializadas (vias de comunicação) (0,03 ha);
  - iii) A constituição de uma nova área de olival, com cerca de 0,37 ha, na área remanescente ao projeto reformulado.
  - iv) Medidas a propor na área adicional a norte da área de estudo da CSF Alqueva – 199ha: conversão de povoamento de azinheira e pinheiro-manso com subcobertos arbustivos densos em subcoberto herbáceo/subcoberto arbustivo esparso e gestão de subcoberto a estabelecer com pastoreio (encabeçamento médio e baixo).
- 56.** Perante a possibilidade de não vir a ser concretizado o projeto CSF Alqueva, **a opção de uso alternativo a dar aos prédios onde se desenvolveria o projeto é única e exclusivamente da responsabilidade dos respetivos proprietários e/ou titulares de qualquer direito real ou de gozo.**
- 57.** Assim, aqueles, designadamente o prédio misto denominado Herdade de Defesa de S. Brás composto por parte rústica e urbana, sito na União das Freguesias de Moura (Santo Agostinho e São João Baptista) e Santo Amador, concelho de Moura, distrito de Beja, descrito na Conservatória do Registo predial de Moura sob o número 1806 e inscrito na matriz predial urbana sob os artigos 4168, 1599, 1621, 1623, 1625, 1627, 1629, 1631 e 3528 e na matriz predial rústica sob os artigos 5, secção n.º 1, M, M1 e M2 (o

Prédio) com cultivo de olival, poderão ser explorados através de exploração de outras culturas de maior rentabilidade ou de comprovado interesse económico e social e,

58. Como tal, não se garante a continuidade do olival nem a adoção de medidas compensatórias, nos casos de autorizações de arranque e/ou corte, o que, na lógica e racional da decisão no que concerne aos sistemas ecológicos, nenhuma garantia acarreta de não abandono do Abrigo Moura III.
59. **Assim, encontrando-se o proprietário do prédio Herdade de Defesa de S. Brás munido de autorização para abate e/ou corte de olival emitida pela CCDR Alentejo nos termos do Decreto-Lei n.º 120/86, de 28 de maio, pode este, caso entender proceder no local a exploração de outras culturas intensivas ou outras atividades ou, pura e simplesmente, nenhuma atividade desenvolver após corte de olival**, cfr. Documento n.º 1, citado.
60. De acordo com a autorização concedida (cfr. documento 1, citado) o proprietário poderá proceder ao abate de olival numa área total de 211,59ha, o que representa um impacte potencialmente superior em cerca de 53,38ha face ao cenário gerado pelo projeto reformulado/otimizado e, por conseguinte, a perda de habitat para a espécie *M. myotis*, nomeadamente em período de maternidade, será mais extensa, sem que estejam associadas medidas estruturadas de compensação, requalificação ou conversão ecológica, tal como previstas para o caso de implantação e desenvolvimento do projeto CSF Alqueva e melhor descritas no artigo 55º que antecede.
61. Saliente-se, por curial, que as medidas de compensação, requalificação e conversão previstas no âmbito do projeto modificado/otimizado não se circunscrevem à fase prévia e de execução de obra, abrangem, também a fase de exploração do projeto e i) implicam a manutenção e gestão ativa dos habitat propícios para os quirópteros (no seu todo), ii) asseguram, ao longo de toda a vida útil da CSF Alqueva a preservação de um subcoberto herbáceo e arbustivo - habitat fundamental para a espécies como *M. myotis*, iii) salvaguardam habitats (arbustivos e arbóreos) essenciais para as restantes espécies.
62. A manutenção destes habitats contribuirá, ainda, de forma positiva, para o aumento da biodiversidade, fundamentalmente ao nível dos insetos polinizadores, herpetofauna e outros grupos faunísticos associados a sistemas agrícolas.
63. Pelo que, a execução do projeto CSF Alqueva garante a manutenção de habitats fundamentais para espécies com elevado valor de conservação através de uma gestão ambientalmente orientada e comprometida com a conservação/preservação do solo, manutenção da estrutura ecológica e de funcionalidade dos ecossistemas associados por um período alargado e de vida útil do projeto aproximadamente, trinta e cinco (35) anos.
64. Destarte, da avaliação de impactes mediante comparação de cenários possíveis e considerando a autorização de abate de olival concedida ao proprietário e assumindo a não realização do projeto CSF Alqueva, o abate/corte do olival terá um impacte muito significativo associado aos quirópteros que utilizam o Abrigo Moura III e no risco

associado a impactes populacionais nestas espécies e de potencial abandono do abrigo.

65. As razões de facto que antecedem e como se demonstrará *infra*, evidenciam que esta Decisão padece de vícios vários, os quais determinam a sua invalidade, requerendo-se, por isso a sua anulação, reponderação e substituição.

### III. DIREITO

#### A. Da Violação do Princípio da Tutela da Confiança

66. O artigo 10º do CPA sob a epigrafe "*Princípio da boa-fé*" estabelece o seguinte:

"1 - No exercício da atividade administrativa e em **todas as suas formas e fases**, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.

2 - No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, **a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida**." (realce e sublinhado nossos).

67. Este princípio foi importado do direito privado para o direito administrativo para sustentar a previsibilidade das atuações da Administração Pública e salvaguardar a confiança nelas investida pelos particulares que com ela se relacionam.

68. Note-se que, durante o período de suspensão do procedimento de AIA, a Reclamante, em articulação com a Autoridade de AIA, o ICNF, consultores e especialistas em avifauna - CIBIO com o objetivo de minimizar os impactes significativos identificados pela CA, designadamente nos fatores ecológicos, procedeu à modificação do projeto.

69. O ICNF, embora tendo emitido parecer favorável no âmbito do PU MA, e compelido pela Autoridade de AIA, atentos os valores em presença a identificar e determinar ações necessárias a minimizar os impactes, nas reuniões não prestou informações claras e exatas acerca dos requisitos e pressupostos orientadores com vista à modificação do projeto CSF Alqueva, nem mesmo no momento de apresentação de soluções concretas e exatas de minimização e compensação dos impactes no fator sistemas ecológicos.

70. Manifestou, contudo, que o projeto reformulado tinha tido uma evolução positiva uma vez que apresentava uma redução da área de intervenção, e comportava requalificação das áreas afetadas e medidas de compensação.

71. Criando, na Reclamante, a convicção de que a proposta de modificação do projeto apresentada nas reuniões realizadas na fase de n.º 2 do artigo 16º do RJAIA com as medidas de minimização e compensação associadas ao fator sistemas ecológicos se

encontravam dimensionadas e capazes a satisfazer, minimizar e compensar os impactes negativos.

72. E foi nessa base de convicção de concordância/anuência tácita que a Reclamante submeteu o projeto modificado e, ulteriormente o otimizou, adotando medidas e soluções em linha com os pareceres recolhidos e informação das entidades o qual mereceu, não obstante, decisão em sentido desfavorável.
73. *In casu*, é inegável o nexo de causalidade entre a atuação geradora de confiança e a situação de confiança, por um lado, e entre a situação de confiança e o investimento de confiança, por outro, tudo com base na atuação do ICNF e CHIRO – Associação Morcegos.PT e da consequente posição da APA na qualidade de Autoridade de AIA que sempre manifestou, no que à ponderação dos efeitos cumulativos dos projetos respeita, a prevalência dos projetos submetidos em primeiro lugar, como é o caso da CSF Alqueva.
74. A atuação, mesmo informal, da Administração, cria efeitos geradores de expetativas sustentadas no princípio da proteção da confiança, que, embora mediato, cria novas perceções sobre uma realidade jurídica que ficam salvaguardadas à luz da boa-fé objetiva e subjetiva.
75. O ato/acordo informal, revestido de juridicidade atenuada (não imperativa) traduz-se numa vinculação da administração ao princípio da confiança, tornando-a, inclusive, responsável pelas expetativas que cria, pois que, a finalidade da atuação traduziu-se em contactos mantidos entre entidades administrativas e a Requerente para contributo de conteúdo de uma posterior decisão – acordo informal imprescindível à boa implementação de um projeto.
76. De tudo o exposto, dúvidas não subsistem que a decisão de DIA desfavorável ao projeto reformulado da CSF Alqueva, viola o princípio consagrado no artigo 10º do CPA, o que importa a invalidade da decisão nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 163º do CPA, sem prejuízo do eventual apuramento de responsabilidade por parte da Administração, tanto mais que a jurisprudência tem entendido que a violação da boa-fé pode configurar um ato ilícito gerador de responsabilidade civil<sup>24</sup>.

## **B. Da Falta de Fundamentação e Violação do Dever de Fundamentação**

77. A Decisão da Autoridade de AIA fundamenta-se, única e exclusivamente, no Parecer emitido pelo ICNF em sentido desfavorável à execução da CSF Alqueva<sup>25</sup>, estando assim, totalmente conformada com a argumentação nele expendida para motivar a decisão em sentido desfavorável à execução do projeto CSF Alqueva.
78. A fundamentação apresentada pela Autoridade de AIA respaldada no parecer do ICNF que se cifra na aplicação do princípio da precaução baseada em incertezas e valoração sobrestimada de impactes decorrente de uma apreciação e valoração limitada do

<sup>24</sup> Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09.07.2009 – Processo n.º 0203/09.

<sup>25</sup> Cfr. Análise de alegações à proposta de DIA datada de 06 de outubro de 2025 e aditamento datado de 06 de novembro de 2025.

Parecer do CIBIO e na preterição do superior interesse público na transição energética, em violação do n.º 4 do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro na redação atual (SEN) consubstancia violação do dever de fundamentação uma vez que, o Parecer do ICNF padece de insuficiente fundamentação.

79. É, ademais, a decisão, na sua fundamentação, omissa quanto à apreciação da Pronúncia apresentada pela Reclamante em sede de audiência prévia, em particular no que concerne ao enquadramento do projeto e termos de delimitação da decisão de AIA, e, por conseguinte, quanto à compatibilização entre os vários interesses convocados inerentes ao ambiente, propriedade, economia e transição energética, centrando-se apenas no resultado de inadequação ambiental do projeto CSF Alqueva.
80. **Por outro lado, a decisão desfavorável ao desenvolvimento do projeto revela insuficiência na sua fundamentação quanto à aplicação do princípio da precaução e, por sua vez, violação do dever de fundamentação cifrada numa apreciação e valoração limitada do Parecer do CIBIO a par de uma valoração sobrestimada de impactes decorrentes de evolução de cenário de referência no caso de não execução do projeto CSF Alqueva .**

*Com efeito,*

81. A exigência de fundamentação de todos os atos administrativos que afetem direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos é uma exigência constitucional que decorre do n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
82. Esta exigência decorre, também, do disposto no artigo 152.º do CPA que impõe que a forma da generalidade dos atos administrativos inclua a respetiva fundamentação e da alínea d) do n.º 3 do artigo 18º do RJAlA impõe a necessidade de fundamentação da decisão, isto é, razões de facto e de direito que a justificam.
83. A jurisprudência e a doutrina têm sido firmes no sentido de que a fundamentação dos atos administrativos é clara quando permite ao seu destinatário, na posse do ato que lhe foi dirigido, compreender sem incertezas, qual o caminho seguido pelo respetivo decisor, sobre os pressupostos valorados e como o foram, como uma espécie de percurso cognoscitivo, em que a decisão surge de forma lógica e necessária face aos factos e razões que lhe estão na base (cfr. Vieira de Andrade, *O dever de fundamentação expressa dos atos administrativos*, Almedina, Coimbra, pp. 232 e ss. e CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *O Novo Código do Procedimento Administrativo – Notas Práticas e Jurisprudência*, Porto Editora, 2017 e pp. 250 e ss.).
84. Nesse sentido, o Tribunal Central Administrativo Sul<sup>26</sup> sustenta que “(...)o administrado tem o direito de ser esclarecido de **todas as concretas razões em que se baseou o autor do ato** e este o dever de as expressar em ordem a facultar àquele a sua efetiva tutela jurisdicional, o que de resto é postulado pelo **princípio da transparência** a que a Administração, no exercício das suas funções, está sujeita, irrelevando nesta medida,

<sup>26</sup> Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 12/11/2009, Proc. n.º 00920/05

*como fundamentação, as referências vagas e genéricas ou do **tipo conclusivo**, por as mesmas não serem suscetíveis de esclarecer “concretamente a motivação do ato. (...)”*

**85.** Ademais, é jurisprudência uniforme e constante que a fundamentação do ato administrativo se assume como um conceito relativo e variável, em função do tipo concreto de ato e das respetivas circunstâncias em que é praticado.

**86.** Nesse sentido Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça<sup>27</sup>:

*“VI - Os atos administrativos carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos - art. 268.º, n.º 3, da CRP.*

*VII - O que se pretende com a fundamentação é levar ao conhecimento do destinatário o percurso cognoscitivo e valorativo que o autor do ato percorreu para decidir de modo a permitir que um destinatário normal, colocado na posição do real destinatário do ato, possa compreender por que razão o autor do ato decidiu assim. O critério é o da compreensibilidade por um destinatário normal do ato colocado na posição do destinatário real.*

*VIII - O dever de fundamentação expressa dos atos administrativos tem uma tripla justificação racional: habilitar o interessado a optar conscientemente entre conformar-se com o ato ou impugná-lo; assegurar a devida ponderação das decisões administrativas e permitir um eficaz controlo da atuação administrativa pelos tribunais.*

*IX - A fundamentação do ato administrativo é suficiente se, no contexto em que foi praticado, e atentas as razões de facto e de direito nele expressamente enunciadas, for capaz ou apta e bastante para permitir que um destinatário normal apreenda o itinerário cognoscitivo e valorativo da decisão; é clara quando tais razões permitem reconstruir o iter cognoscitivo- valorativo da decisão; é congruente quando a decisão surge como conclusão lógica e necessária de tais razões; e é contextual quando se integra no próprio ato e dela é contemporânea.” (...).”*

**87.** A fundamentação apresentada pela Autoridade de AIA limita-se a reproduzir o Parecer do ICNF, decidindo por adesão à motivação do ICNF na emissão de parecer desfavorável à execução do projeto CSF Alqueva.

**88.** Neste ponto, a Reclamante não é informada nem esclarecida de forma clara e objetiva sobre qual o percurso cognoscitivo e valorativo da decisão e, por conseguinte, do sentido da mesma, pois que, o parecer do ICNF – entidade com competência para avaliar impactes nos sistemas ecológicos – embora condicionante da decisão não obriga à respetiva adesão tanto mais quando não faltam fundamentos técnicos e jurídicos que demonstram a falta e insuficiência da sua fundamentação e que motivariam decisão contrária.

**89.** Concretamente, não se compreende o percurso cognoscitivo e valorativo da decisão uma vez que o Parecer emitido pelo ICNF desconsidera os pressupostos e requisitos

<sup>27</sup> In Acórdão de 27.05.2021, proferido no Processo n.º 45/20.4YFLSB.

de aplicabilidade do Princípio da Precaução em situações de incerteza e lacunas de bibliografia e informação especializada e técnica, sobretudo em casos de espécies protegidas ao abrigo da Diretiva Habitats, da Convenção de Berna, Convenção de Bona e do Acordo EUROBATS como melhor densificado *infra* nos artigos 95º a 97º da Reclamação e que desde logo denotam insuficiente fundamentação.

90. E desconsidera, violando a lei, o superior interesse público na transição energética decorrente do n.º 4 do artigo 4º do SEN que estabelece a presunção de interesse público para a saúde e seguranças públicas no planeamento, construção e exploração dos centros electroprodutores de fonte renovável e/ou instalações de armazenamento e ligação à rede no âmbito "(...)[D]a alínea c) do n.º 11 do artigo 10.º e da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na sua redação atual; (...)."
91. Esta consagração legal vincula, diretamente, todos os poderes públicos e particulares pelo que obriga e legitima a priorização de projetos estratégicos de produção de energias renováveis face às restrições ambientais, entre as quais, a proteção de habitats, conduzindo a decisão em sentido favorável.
92. Motivos pelos quais, a decisão da Autoridade de AIA viola o dever de fundamentação, pois que é incompreensível na valoração de Parecer do ICNF (sendo este infundado) e no, conseqüente sentido desfavorável da decisão.
93. **Por outro lado, a fundamentação da Autoridade de AIA é circunscrita a constatação do resultado - o projeto modificado e respetiva otimização não foram suficientes para afastar os impactes ambientais significativos nos sistemas ecológicos, sem cuidar de apreciar os pressupostos de harmonização e compatibilização dos vários interesses convocados e em presença, do ambiente, propriedade, economia e transição energética que delimitam a discricionariedade da decisão e que foram devida e fundamentadamente invocados na Pronúncia apresentada na Audiência Prévia.**
94. A decisão da Autoridade de AIA não se pronuncia sobre qualquer um destes aspetos, pelo que a Reclamante não é informada, de forma clara e objetiva, sobre qual o percurso cognoscitivo e valorativo da decisão e, por conseguinte, do sentido da mesma.  
*Ademais,*
95. A fundamentação apresentada pela Autoridade de AIA, não cuida de justificar e fundamentar de forma exata e suficiente a aplicabilidade do princípio da precaução em situações de incerteza e lacunas de bibliografia e informação especializada e técnica, sobretudo nos casos de espécies protegidas ao abrigo da Diretiva Habitats, da Convenção de Berna, Convenção de Bona e do Acordo EUROBATS.

96. Neste ponto, **a fundamentação é insuficiente para uma compreensão das razões pelas quais a decisão é desfavorável num contexto em que a incerteza e risco associado são indicadores de decisões em sentido favorável.**
97. Assim como fundamenta a decisão em sentido favorável o Parecer do CIBIO que, se adequadamente valorado, **importaria uma revisão da significância dos impactes no fator sistemas ecológicos e demonstraria o preenchimento de lacunas de informação, pois que, com base na informação recolhida e existente oriunda, inclusive de estudos sobre espécies alvo na região envolvente do projeto denota, conforme melhor descrito e densificado nos artigos 39º a 51º da presente Reclamação e que aqui se dão pro reproduzidos, i)** que a espécie em causa se podem alimentar a grandes distâncias do abrigo, incluindo no período de maternidade; **ii)** que o olival tem uma importância intermédia como habitat de alimentação para estas espécies na região; e **iii)** que a área de olival em causa representa um pequena proporção da área de olival no interior dos buffers de 5 e 10km do abrigo.
98. Por a Autoridade de AIA omitir a fundamentação sobre os aspetos acima referidos ou prescindir de os apreciar e valorar, e, também por apresentar fundamentação insuficiente a justificar a aplicabilidade do princípio da precaução, a decisão é inválida, nos termos do artigo 163.º do CPA, por violação do artigo 152.º e seguintes do CPA.

### **C. Da Preterição/Violação dos Princípios da Precaução, Proporcionalidade, Adaptabilidade e do Superior Interesse Público na Transição Energética**

99. A fundamentação da decisão em sentido desfavorável da Autoridade de AIA denota uma apreciação técnica do projeto e dos impactes que se lhe encontram subjacentes, desarticulada da avaliação que é exigida e bastante para a satisfação dos objetivos do procedimento de AIA.

Com efeito,

100. A AIA é o instituto jurídico mais relevante e decisivo de direito do ambiente e que configura um mecanismo de controlo prévio de atividades potencialmente lesivas do equilíbrio ecológico e cujo procedimento, eminentemente técnico, complexo e participado gera uma decisão final sobre os impactes de determinado projeto em certos bens ou componentes ambientais, logo sobre a sua viabilidade ou inviabilidade<sup>28</sup>.
101. De acordo com a Diretiva 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro (Diretiva AIA)<sup>29</sup> e com o RJAIA, *maxime* artigo 5º e n.º 4 do Anexo V, a avaliação ambiental obriga à identificação, descrição e avaliação (de modo adequado)

<sup>28</sup> Cfr. Tiago Antunes in "A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental" – "Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental" – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

<sup>29</sup> Com as alterações introduzidas pela Diretiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril - cfr. artigo 3º da Diretiva AIA.

dos impactes ambientais – efeitos diretos e indiretos, secundários e cumulativos, transfronteiriços, a curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos – do projeto sobre a população e a saúde humana, a biodiversidade, o território, o solo, a água, o ar, a paisagem, o clima, incluindo as alterações climáticas, os bens materiais, o património cultural (aspetos arquitetónicos e arqueológicos) e a paisagem.<sup>30</sup>

**102.** Encontra-se, assim, a AIA, especialmente vocacionada para acautelar determinado tipo de ameaças a determinado tipo de bens jurídicos, versando, desta forma, sobre os impactes ambientais de um projeto globalmente considerados pelo que se exige, em particular, ao órgão decisor uma especial acuidade aos efeitos a repercutir nos componentes ambientais e para-ambientais, pois que o instituto não se circunscreve à salvaguarda de bens ecológicos (autonomamente considerados) estendendo-se, outrossim e também, às condições de vida humana saudáveis, isto é, ao benefício que os indivíduos retiram dos bens ecológicos<sup>31</sup>.

**103.** Nessa senda, a **decisão tem subjacente a identificação, avaliação e valoração dos impactes, a par da respetiva hierarquização feita mediante comparação de cenários ambientais alternativos como base para a definição da situação de referência e que integra a situação e tendência ambiental com a implantação do projeto com a indicação** “(...) dos métodos de previsão ou de prova utilizados (...) bem como a respetiva fundamentação científica. (...)” de acordo com os “(...) os objetivos de proteção do ambiente, estabelecidos a nível nacional, europeu ou internacional, que sejam pertinentes para o projeto (...)”<sup>32</sup>.

**104.** Ou seja, o RJAIA manda avaliar o projeto<sup>33</sup> para aferir dos seus impactes, mas não regula o cerne dessa avaliação quanto à substância e conteúdo, assim como não regula quanto à apreciação técnica a efetuar pela CA nem confere determinações concretas e/ou comandos quanto à decisão a tomar pela Autoridade de AIA, cabendo à própria administração, casuisticamente e gozando de margem de livre conformação no exercício de poderes discricionários proceder a essa determinação<sup>34</sup>.

**105.** Com efeito, o procedimento de avaliação ambiental não é passível de uma regulação abstrata nem de uma decisão concreta<sup>35</sup> uma vez que passa, em grande medida por métodos e processos analíticos de carácter eminentemente técnico, criando uma forte dependência por parte da administração de peritos e especialistas em

<sup>30</sup> Neste sentido Acórdão de 25.07.2008 – C-142/07 do TJUE.

<sup>31</sup> Cfr. Tiago Antunes in “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” – “Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental” – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

<sup>32</sup> Cfr. Anexo V do RJAIA.

<sup>33</sup> Cfr. alínea o) do artigo 2º do RJAIA “(...) «Projeto», a realização de obras de construção ou de outras instalações, obras ou intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração de recursos naturais; (...)”

<sup>34</sup> Cfr. Tiago Antunes in “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” – “Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental” – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

<sup>35</sup> Cfr. Paulo Otero in Manual de Direito Administrativo, Vol.1, Coimbra, 2013.

diferentes áreas do conhecimento científico e tecnológico que a desenvolvem, sem que se exclua latitude na apreciação e valorização de certos aspetos técnicos<sup>36</sup>.

106. O mesmo é dizer que cria espaço a juízos de prognose e alguma amplitude na definição de critérios avaliativos, e, embora a avaliação importe rigor técnico – que lhe confere maior solidez e melhor fundamentação, envolve uma margem de livre decisão a preencher mediante juízos valorativos de causas relativamente incertas ou uma antecipação de consequências e efeitos imprevisíveis<sup>37</sup>.
107. Destarte, considerando que a lei não estabelece metodologias, parâmetros ou critérios **para aferição de impactes a decisão radica**, invariavelmente, **num juízo de prognose quanto ao comportamento provável de múltiplas variáveis naturais e quanto ao funcionamento** de certos equipamentos tecnológicos a longo prazo, **cifrada no resultado de uma ponderação global** das características do projeto e a sua envolvente ecológica a par das utilidades decorrentes desse projeto e um conjunto de outros fatores económicos e sociais.
108. **Pois que a avaliação ambiental não se circunscreve à averiguação e medição dos efeitos de um projeto no ambiente, outrossim de articulação com os fins prosseguidos pelo projeto**<sup>38</sup>.
109. É esta avaliação que é exigida e é bastante para satisfação dos objetivos do procedimento de AIA.
110. Para esta avaliação concorre, também, o princípio de Direito do Ambiente da precaução previsto no artigo 3º da LBA e artigo 191º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que assenta o seu conteúdo numa abordagem de risco ambiental incerto – sem definição de grau, análise de custo/benefício nem de critérios específicos de ponderação de bens<sup>39</sup>, e de gestão de risco, impondo às autoridades deveres de atuação prudentes e alinhados com a promoção da proteção ambiental **sem que, nesse âmbito, o ordenamento jurídico estabeleça uma priorização do objetivo de proteção do ambiente em face de outros interesses**<sup>40</sup>.
111. Uma proibição absoluta não só não é possível como seria indesejável, não se resolvendo o conflito, ambiente/propriedade/economia com a anulação de nenhum, tanto mais que próprio desenvolvimento económico é, muitas vezes, pressuposto da promoção do ambiente e o ambiente é, muitas vezes, pressuposto de desenvolvimento económico.

<sup>36</sup> Cfr. Tiago Antunes in “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” – “Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental” – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

<sup>37</sup> Cfr. Paulo Otero in Manual de Direito Administrativo, Vol.1, Coimbra, 2013.

<sup>38</sup> Cfr. Tiago Antunes in “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” – “Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental” – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

<sup>39</sup> Cfr. Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong in “Introdução ao Direito do Ambiente”, 2025, 7ª Edição.

<sup>40</sup> Vide nota de rodapé anterior.

112. A harmonização e concordância para arbitrar uma solução racional ponderada e com matrizes adequadas ao caso concreto implica o exercício de poderes discricionários e uma margem de livre conformação pela Administração, para que esta decida acertadamente, pois, **a melhor solução** não é, necessariamente e só aquela que se sustente no plano técnico, mas **a que melhor se articule e compatibilize os múltiplos interesses em presença, salvaguardando o ambiente e harmonizando os fatores ambientais e os impactes nestes ocasionados com os demais interesses públicos que o projeto convoca**<sup>41</sup>.
113. A discricionariedade inerente à identificação e avaliação dos impactes ambientais do projeto conferida à Autoridade de AIA, embora fortemente dependente de conhecimento especializado, científico e tecnológico, legitima a formulação de juízos de prognose face aos elementos técnicos disponíveis.
114. Pois que, a apreciação das consequências ambientais de um projeto ao abrigo de determinadas disciplinas científicas, não é, na prática, um terreno de vinculação, já que existem questões de ordem técnica que admitem uma única resposta ou que conduzem a um resultado objetivo incontornável, mas também há situações em que o emprego de questões técnicas não remove a margem de escolha nem determina, inelutavelmente, a decisão a tomar.
115. **Não é, assim, justificável** que para efeitos de avaliação de impactes e decisão acerca de adequabilidade ambiental, no exercício de poderes discricionários, que se **condicione e/ou comprima a decisão acerca da adequabilidade ambiental a um raciocínio do foro técnico baseado num nexa causa-efeito cientificamente demonstrado ou absolutamente incontestável**, sob pena de se absolutizarem os valores ecológicos, sem curar dos demais interesses coenvolvidos e do balanceamento entre o imperativo ambiental e as necessidades de desenvolvimento.
116. A ponderação entre ambiente e desenvolvimento económico, sendo inevitável, cabe em sede de AIA e, ainda assim, os limites de ponderação não podem ser, nem são, universais e a sua concretização tem de ser cultural, geográfica e socialmente contextualizada.
117. A própria definição de AIA constante do RJAIA – *“instrumento de carácter preventivo da política do ambiente”* – permite a conclusão de que os **projetos com impactes negativos poderão ser autorizados desde que acompanhados de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos**, sendo, de resto, uma modalidade de responsabilidade *ex ante* em que **o dano é previsto e autorizado enquanto são impostas medidas de minimização ou compensação**.
118. É esta a génese da AIA – processo informado, participado e formalizado de construção de uma decisão que se pretende equilibrada e produto de uma concertação de

---

<sup>41</sup> Cfr. Tiago Antunes in “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” – “Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental” – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

interesses – **impondo-se à administração ambiental comparar as diferentes alternativas e, após tal cotejo, eleger a opção mais ecológica ou aquela que, no local, permite, mercê do Princípio da Proporcionalidade**– convocar um **juízo de ponderação de todos os interesses envolvidos**– manter um ambiente saudável (é esta uma solução customizada em função das alternativas disponíveis e das circunstâncias do caso concreto).

119. Por seu turno, a **proporcionalidade exige uma análise com a profundidade adequada ao nível do risco ambiental do projeto e adequada ao nível do desenvolvimento técnico-científico existente à data da sua realização** e, a tripla vertente deste princípio – adequação, exigibilidade e proporcionalidade *strictu sensu* –, confere-lhe maleabilidade suficiente para lidar com situações em que **a validade da última decisão se traduz num equilíbrio de interesses, sendo o risco uma condicionante extrema da decisão que vai merecer uma ponderação conjunta com as condicionantes internas da mesma podendo desequilibrar a necessidade de proteção de uma em detrimento da outra.**
120. A decisão tem de ser um compromisso de repartição de incertezas construída através de cláusulas acessórias, diversificadas de cariz não exclusivamente técnico<sup>42</sup>.
121. A **gestão do risco** é efetuada de acordo com o princípio, específico, da **Adaptabilidade que permite que, em circunstâncias de incerteza que rodeiam uma decisão, se justifique a introdução de um mecanismo de moldabilidade de novos dados num contexto de constante dinamismo, entre o interesse privado do operador que quer exercer a sua iniciativa económica durante o mais longo período de tempo possível e o interesse público da conformidade da sua atuação com os tão mais exigentes quanto acessíveis métodos de preservação do meio ambiente.**
122. O princípio da adaptabilidade encontra-se refletido no RJIA (artigo 18º) quando **impõe as medidas adequadas a minimizar e compensar efeitos significativos ambientais negativos, mesmo os não previstos e ocorridos durante as fases de construção, funcionamento, exploração ou desativação do projeto.**
123. Transporta para a **avaliação ambiental um juízo de razoabilidade que impede que a prevenção signifique evitar todo e qualquer risco e que se traduza, sobretudo no estabelecimento de medidas de minimização que confirmam aos sujeitos desenvolver atividades no exercício do seu direito de iniciativa económica, sem, naturalmente, lesar de forma intolerável os bens de fruição coletiva**<sup>43</sup>.
124. Os princípios ambientais cumprem a função de limitação da discricionariedade administrativa que, em matéria ambiental, passa, na maior parte dos casos, por uma ponderação dos interesses do caso concreto entre o interesse público em matéria

<sup>42</sup> Cfr. Tiago Antunes in “A decisão do procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental” – “Revisitando a Avaliação de Impacto Ambiental” – conferência realizada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 30 de outubro de 2013 coordenada por Carla Amado Gomes e Tiago Antunes.

<sup>43</sup> Cfr. Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong in “Introdução ao Direito do Ambiente”, 2025, 7ª Edição.

ambiental e os direitos subjetivos dos proprietários e operadores económicos e até mesmo de outros interesses públicos, **no caso, o Superior Interesse Público na transição energética e a mitigação dos efeitos das alterações climáticas.**

- 125. E para a compatibilização entre interesses públicos diversos, terá de operar com vista à melhor articulação, equilíbrio e solução o Princípio da Proporcionalidade e da Adaptabilidade,** cuidando de ponderar, por um lado que o clima regula a prevenção, reparação, punição e promoção de condutas relacionadas com a gestão racional dos componentes ambientais naturais de cuja integridade depende a reunião das condições (pelo menos suficientes), de equilíbrio ecológico e, por outro,
- 126.** que o clima estável é, simultaneamente condição de preservação dos componentes ambientais naturais e de fruição das utilidades destes pelos indivíduos, cifrada na sustentabilidade ambiental que se apresenta como uma externalidade do consumo dos produtos energéticos, a qual impõe uma utilização prudente e racional dos recursos e absorve a ideia de transição energética mediante a adoção de fontes de energia renováveis, essenciais para a descarbonização do sector, interessando aqui, numa ótica futura o interesse público de desenvolvimento da atividade económica que se materializará numa solução de sustentabilidade Ambiental e de descarbonização.
- 127.** Sem olvidar no processamento e harmonização dos valores em confronto que, até ser alcançada a neutralidade climática a construção e **exploração de centrais de energia renovável são de interesse público superior** face a outros valores ambientais e de preservação do ambiente conforme se alcança da Diretiva das Energias Renováveis (RED III)<sup>44</sup> que no Considerando 44 refere que *“(...) nas avaliações necessárias para determinar se uma central de produção de energia renovável, a ligação dessa central à rede, a própria rede conexa ou os ativos de armazenamento são de interesse público superior num caso específico, os Estados-Membros deverão presumir que essas centrais de energia renovável e as respetivas infraestruturas são de interesse público superior e importantes para a saúde e a segurança públicas, exceto se existirem provas claras de que esses projetos têm efeitos adversos significativos no ambiente que não podem ser mitigados ou compensados, ou se os Estados-Membros decidirem restringir a aplicação dessa presunção em circunstâncias específicas e devidamente justificadas, tais como razões ligadas à defesa nacional. Considerar essas centrais de energia renovável como sendo de interesse público superior e importantes para a saúde e a segurança públicas permitirá que esses projetos beneficiem de uma avaliação simplificada.(...)”* E, neste pressuposto,
- 128.** No artigo 16º F – RED III estabeleceu que *“(...) os Estados-Membros devem assegurar que, no âmbito do procedimento de concessão de licenças, se presume que o planeamento, a construção e a exploração de centrais de energia renovável, a ligação de tais centrais à rede, a própria rede conexa, e os ativos de armazenamento são de interesse público superior e importantes para a saúde e a segurança públicas ao*

<sup>44</sup> Diretiva (UE) 2023/2413 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro.

*ponderar os interesses jurídicos em processos individuais para efeitos do artigo 6.º, n.º 4, e do artigo 16.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 92/43/CEE (...)."*

**129.** A Diretiva RED III foi transposta, parcialmente, para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 99/2024, de 03 de dezembro que alterou o Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro – SEN<sup>45</sup>, que no n.º 4 do artigo 4º estabelece que "(...) *Presume-se o interesse público, para a saúde e segurança públicas, ao planeamento, construção e exploração dos centros eletroprodutores de fonte renovável e/ou de instalações de armazenamento, incluindo a sua ligação à rede, no âmbito:*

*a) Da alínea c) do n.º 11 do artigo 10.º e da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na sua redação atual;*

*b) Da alínea c) do n.º 5 do artigo 51.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, na sua redação atual. (...)."*

**130.** **No presente caso, atenta a verificação de espécies protegidas o projeto pode ser autorizado, presumindo-se que é de interesse público para a realização da transição energética e para a saúde e segurança públicas, tanto mais que foram adotadas medidas compensatórias associadas ao fator sistemas ecológicos.**

**131.** **Esta consagração legal vincula diretamente todos os poderes públicos e particulares pelo que obriga e legitima a priorização de projetos estratégicos de energias renováveis face a restrições ambientais que sejam, sem limitar, de proteção de habitats; permitindo, assim o equilíbrio entre os objetivos ambientais e a garantia de que projetos cruciais para o clima e segurança energética não fiquem dependentes de decisões restritivas devido a juízos não justificáveis nem científica nem tecnicamente, como sucede no caso presente.**

**132.** São estes os parâmetros balizadores da avaliação ambiental para efeitos de identificação, avaliação e/ou valoração dos impactes ambientais e de decisão quanto à viabilidade ou inviabilidade do projeto, o que na prática se cifra **na harmonização ou concordância prática mediante a qual se arbitra uma solução racional que, não sendo isenta de impactes é aquela que melhor se articula e compatibiliza com os múltiplos interesses em presença**, salvaguardando o ambiente **sem prejudicar o interesse superior de transição energética** aliado ao bem estar coletivo, a iniciativa económica privada e as condicionantes e medidas de minimização e/ou compensação

---

<sup>45</sup> Semelhante posição era adotada nos artigos 3º e 3ºA do Regulamento (UE) 2022/2577, de 22 de dezembro alterado pelo Regulamento (UE) 2024/223 do Conselho de 22 de dezembro que estabeleceu um regime transitório para acelerar a implantação das energias renováveis que, numa análise casuística de ponderação de interesses jurídicos faz presumir que "(...) *o planeamento, a construção e a exploração de centrais e instalações de produção de energia de fontes renováveis, a sua ligação à rede e a própria rede conexa, bem como os ativos de armazenamento, são de interesse público prevalente e importante para a saúde e segurança públicas (...)* ao ponderar os interesses jurídicos em cada caso concreto seja dada prioridade à construção e exploração de centrais e instalações para a produção de energia de fontes renováveis e ao desenvolvimento da infraestrutura de rede conexa. (...) e, na avaliação quanto à existência de soluções alternativas satisfatórias ao projeto, considera-se preenchida essa condição "(...) *se não existirem soluções alternativas satisfatórias e capazes de alcançar o mesmo objetivo do projeto em causa, nomeadamente em termos de desenvolvimento da mesma capacidade de produção de energia a partir de fontes renováveis, recorrendo à mesma tecnologia energética, respeitando o mesmo prazo ou um prazo semelhante e sem implicar custos significativamente elevados.(...).*"

que possam vir a ser adotadas para obviar aos impactes negativos que motivaram a posição da Autoridade de AIA.

- 133.** Em face do exposto, a **decisão deverá conformar a compatibilização entre o Direito do Ambiente, os Direitos de Propriedade e Iniciativa Económica e o Superior Interesse Público na transição energética em linha com a dinâmica de aplicação dos Princípios de Direito do Ambiente da Precaução, Proporcionalidade e Adequabilidade que impõem a assunção do risco e a respetiva gestão em moldes de proporcionalidade em situações de incerteza quanto ao risco de impactes negativos do projeto nos fatores a ponderar e em avaliação.**
- 134.** Não sendo justificável a conformação de uma decisão em sentido desfavorável fundamentada em omissão de evidência científica cabal no que concerne aos impactes em fatores ambientais, in casu sistemas ecológicos, quando o Princípio da Precaução numa abordagem de risco ambiental incerto e de gestão de risco, impõe às autoridades deveres de atuação prudentes e alinhados com a promoção da proteção ambiental harmonizada com os demais interesses públicos.
- 135.** Ainda mais quando, da análise crítica carreada para os presentes autos – Parecer do CIBIO –, resulta que **i)** as espécies em causa podem alimentar-se a grandes distâncias do abrigo, inclusive no período de maternidade, **ii)** o olival tem uma importância intermédia como habitat de alimentação para as espécies na região e, embora alguns estudos apontem no sentido da redução de atividade alimentar ou em presença em áreas transformadas para implantação de centrais solares, outros demonstram que nestas áreas não se verifica completa exclusão, continuando a ser utilizadas, inclusive para alimentação, destacando, igualmente que o potencial de utilização dos parques solares por morcegos pode ser maximizado por ações de gestão, nomeadamente associadas à gestão do subcoberto (v.g. criação de prados floridos, uso de pastoreio) ou à promoção/manutenção de estrutura ecológica, como é o caso das sebes, ações que estão previstas no âmbito da reformulação do presente projeto.
- 136.** Falta de justificação, ainda mais patente, pela circunstância de concorrer com a proteção do ambiente o superior interesse público, prevalente, na transição energética que convoca a produção de energia elétrica através de fontes renováveis.
- 137.** Motivos pelos quais, a decisão em sentido desfavorável deve ser revertida, tanto mais que, um juízo de razoabilidade impede que a prevenção signifique pretender evitar todo e qualquer risco, e outrossim, se traduza, sobretudo na adoção de medidas de minimização, mitigação e/ou compensatórias de impactes dos projetos.
- 138.** Não é, ademais justificável uma decisão estribada numa apreciação, diga-se, limitada da informação, de facto relevante para a apreciação da significância dos impactes em presença, em particular quanto ao fator sistemas ecológicos, a qual redundaria por isso, no sobrestimar da significância destes impactes.

- 139.** Ora, estando em presença na avaliação ambiental bens frágeis (alguns mesmo não regeneráveis) é determinante a antecipação dos efeitos lesivos produzidos pela ação humana que, apenas se torna possível mediante a cuidada ponderação da informação técnico-científica disponível e aplicável *in totum*, sob pena de impossibilidade de determinação do risco e razoabilidade das medidas a ele associadas e, por conseguinte preterição dos aludidos princípios e da necessária e legalmente exigível fundamentação das decisões discricionárias decorrente das normas insitas nos artigos 152º e 153º do CPA que exigem que a fundamentação do ato administrativo configure “(...) a justificação da prática do ato e a motivação do seu conteúdo (...)”<sup>46</sup> e permita ao destinatário compreender, sem incertezas, o caminho seguido pelo decisor sobre os pressupostos valorados e como o foram, em que a decisão surge de uma forma lógica e necessária face aos factos e razões de base<sup>47</sup>.
- 140.** A não ser assim estaríamos perante uma inconstitucionalidade por compressão, desproporcional, dos direitos de propriedade e de iniciativa económica face ao direito ao ambiente e ao clima, sendo que de tal consequência (inconstitucionalidade) padece a decisão de DIA em sentido desfavorável por violação dos Princípios da Precaução, Proporcionalidade (na sua tripla vertente de exigibilidade, adequação e proibição do excesso) e Adaptabilidade a par da preterição do Superior Interesse Público na Transição Energética.
- 141. Pois que, no seu conteúdo e do parecer do ICNF resulta a possibilidade de minimização e compensação dos impactes negativos no fator sistemas ecológicos, compaginando-se a proteção do ambiente com o interesse económico de livre iniciativa e direito de propriedade em linha e defesa do superior interesse público na transição energética.**
- 142.** A ser assim, como é, a opção de emissão de DIA desfavorável ao invés de DIA favorável, ainda que condicionada constitui também uma violação do princípio da precaução, do princípio da proporcionalidade e, consequentemente, do princípio da adaptabilidade, um dos princípios do Direito do Ambiente e violação de lei, *maxime* do artigo 4º do SEN, por preterição do Superior Interesse Público na Transição Energética.
- 143.** Em face do exposto, a APA, enquanto Autoridade de AIA deverá reverter a decisão no sentido de emissão de DIA Favorável, ainda que condicionada ao cumprimento de medidas e adoção de medidas de minimização e compensatórias de impactes no fator sistemas ecológicos, previstas, inclusive no PCPEQB.
- 144.** Tanto mais que, o projeto CSF Alqueva no âmbito do PCPEQB prevê um vasto leque de ações de gestão de habitat dirigidas às espécies de quirópteros identificadas antes do início da obra e após obra a par da constituição de nova área de olival que,

<sup>46</sup> Cfr. Mário Aroso de Almeida in Teoria Geral do Direito Administrativa.

<sup>47</sup> Neste sentido, cfr. Freitas do Amaral, e Outros, in Código do Procedimento Administrativo, Almedina, Coimbra, 3a. Edição, pág. 230, e Vieira de Andrade, in, O dever de fundamentação expressa dos atos administrativos, Almedina, Coimbra, pág. 232 e seguintes.

assumindo a não realização do projeto não se verificariam potenciando uma evolução com impactes mais significativos.

**145.** Por tudo o que antecede, o sentido da decisão deverá ser revertido.

**Termos em que,**

**Se requer que a Reclamação ora apresentada sobre a decisão de DIA desfavorável do projeto CSF Alqueva seja considerada procedente e, em consequência, seja anulada e substituída por decisão de DIA favorável, ainda que condicionada, prosseguindo o procedimento de AIA.**

**JUNTA:** Um (1) documento.

Pela SOLID TOMORROW, ENERGIA UNIPessoal, LDA.

