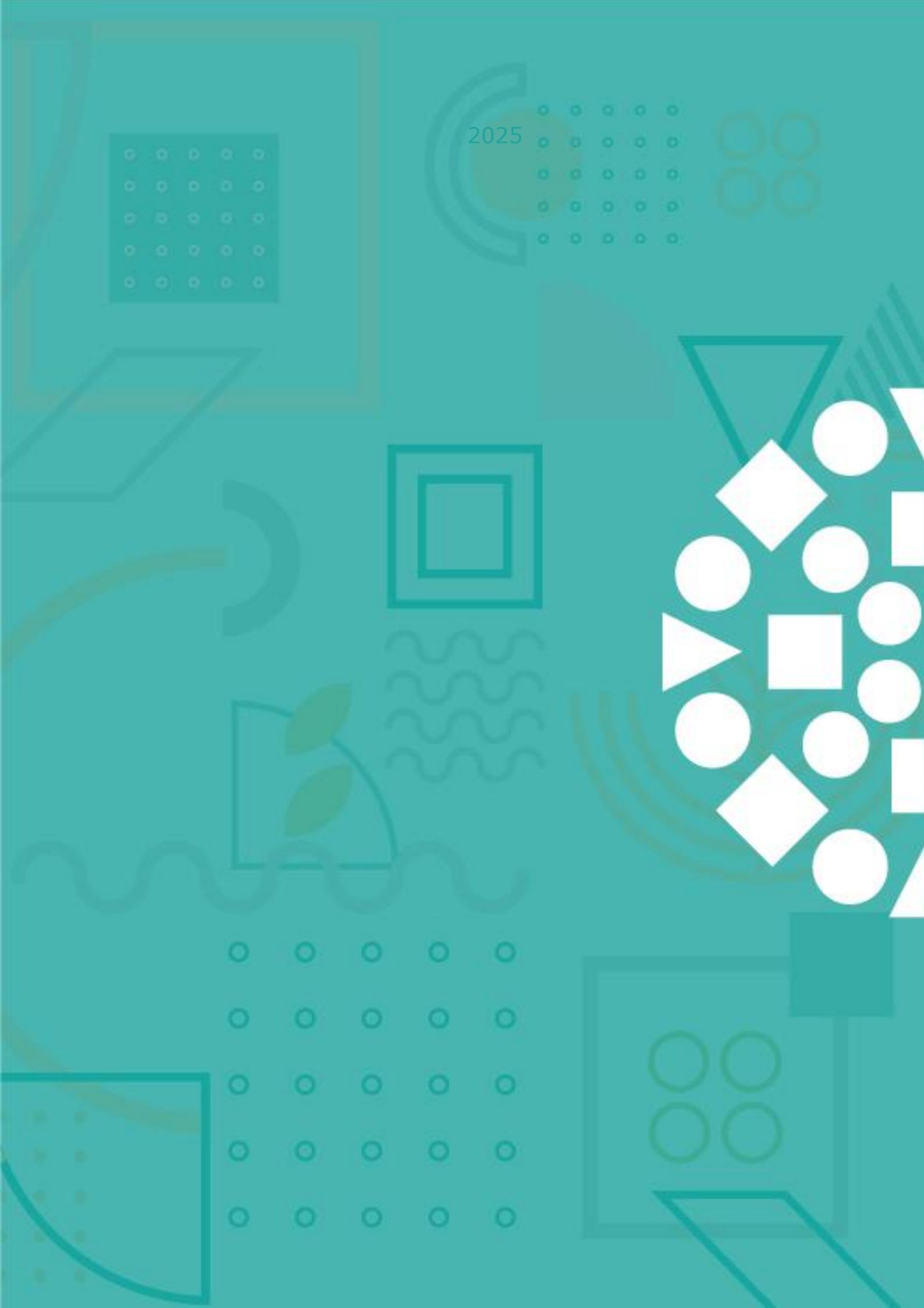


# RELATÓRIO DE CONFORMIDADE LEGAL E BOAS PRÁTICAS EM AVALIAÇÃO AMBIENTAL

Período 2022 – 2024

Amadora





## FICHA TÉCNICA

**Título**

Relatório de Conformidade Legal e Boas Práticas em Avaliação Ambiental, Período 2022 - 2025

**Edição**

Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.  
Departamento de Avaliação Ambiental  
Divisão de Avaliação de Planos, Programas e Projetos

**Autoria**

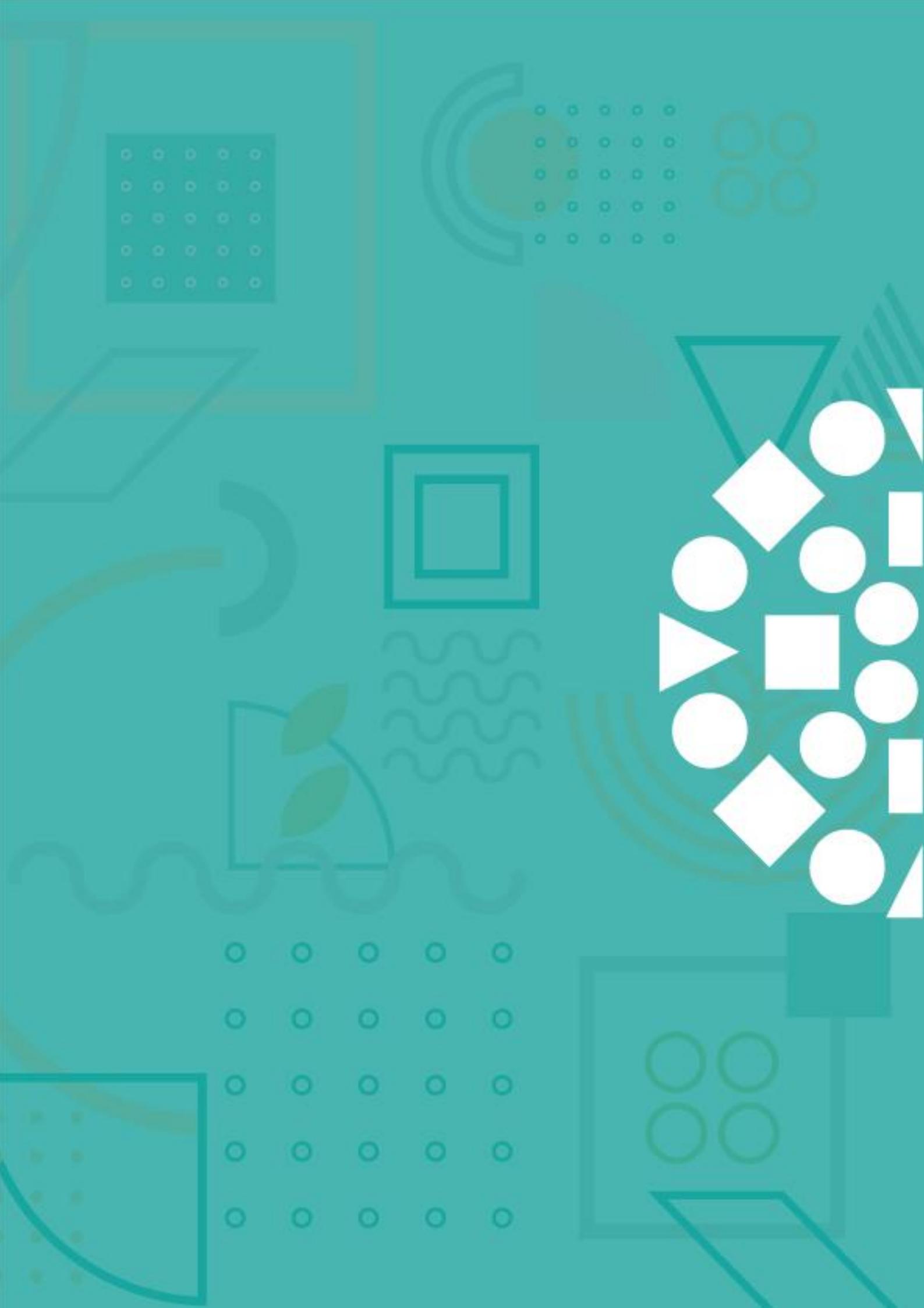
Marina Cruz de Barros  
Patrícia Liberal

**Data de edição**

Novembro de 2025

**Local**

Amadora



# ÍNDICE GERAL

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                 | 9  |
| <b>2. ANTECEDENTES .....</b>               | 11 |
| <b>3. METODOLOGIA .....</b>                | 14 |
| <b>4. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA.....</b>   | 17 |
| <b>5. RESULTADOS.....</b>                  | 20 |
| <b>5.1 RELATÓRIOS AMBIENTAIS.....</b>      | 20 |
| <b>5.2 DECLARAÇÕES AMBIENTAIS.....</b>     | 23 |
| <b>5.3 AVALIAÇÃO E CONTROLO .....</b>      | 24 |
| <b>6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b> | 28 |
| <br><b>BIBLIOGRAFIA.....</b>               | 32 |
| <br><b>ANEXOS .....</b>                    | 34 |
| <b>ANEXO 1 .....</b>                       | 35 |
| <b>ANEXO 2 .....</b>                       | 36 |

# ÍNDICE DE FIGURAS

**FIGURA 1 – METODOLOGIA DE ANÁLISE PARA ELABORAÇÃO DO PRESENTE RELATÓRIO ..... 14**

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

**GRÁFICO 1 – TIPOLOGIA DOS P/P DA AMOSTRA EM ESTUDO..... 18**

**GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DA AMOSTRA POR NUTS II ..... 18**

**GRÁFICO 3 – VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE LEGAL E DA APLICAÇÃO DAS  
BOAS PRÁTICAS DOS RELATÓRIOS AMBIENTAIS..... 20**

**GRÁFICO 4 – CARACTERÍSTICAS DAS DA DISPONÍVEIS NA APA ..... 24**

**GRÁFICO 5 – DECLARAÇÕES AMBIENTAIS VS RAC | 2007 A 2025 ..... 25**

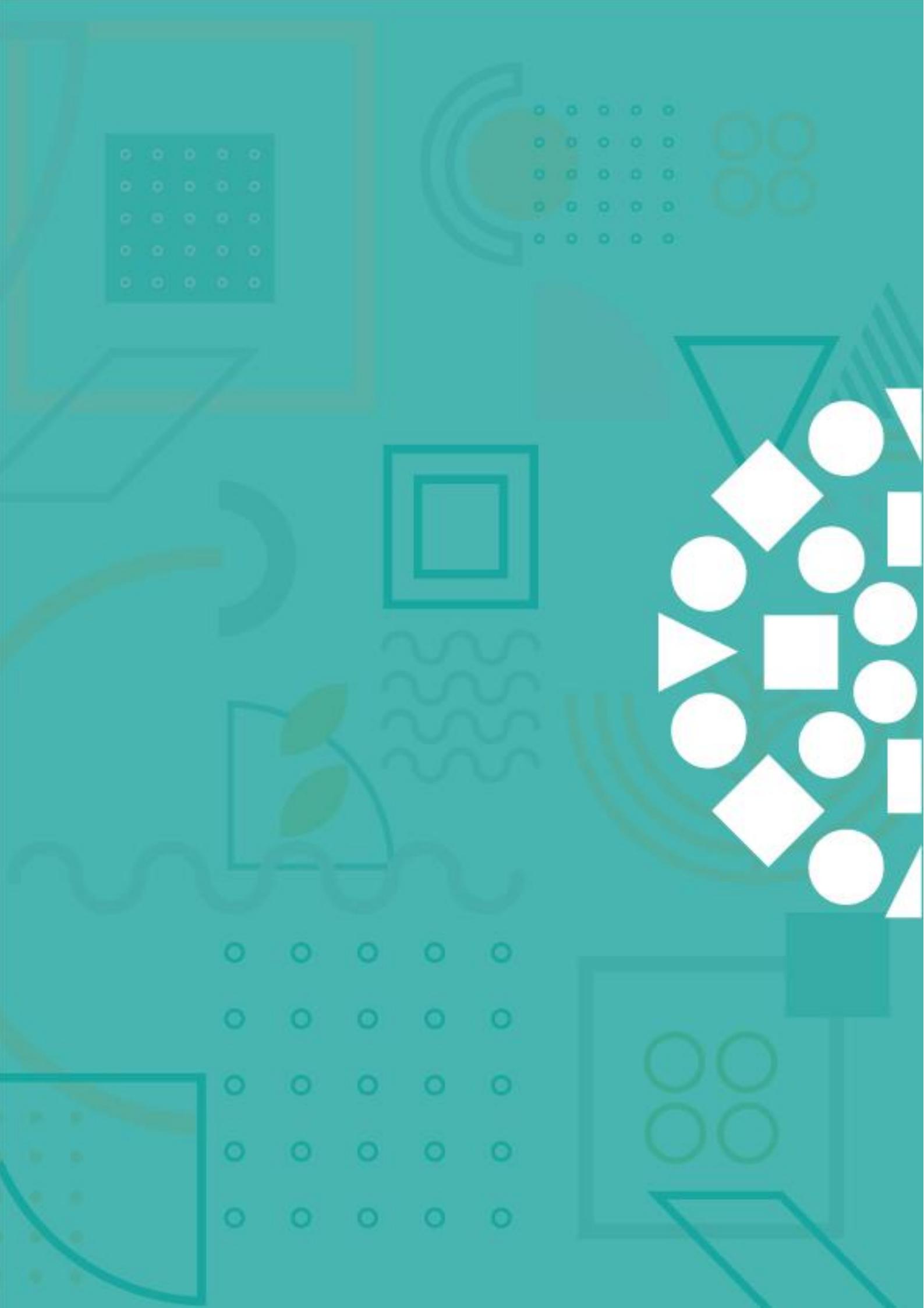
**GRÁFICO 6 – REPRESENTATIVIDADE DOS RAC (%) ..... 26**

# ÍNDICE DE QUADROS

**QUADRO 1 – AMOSTRA DE PLANOS E PROGRAMAS AVALIADOS, POR TIPOLOGIA E POR ANO ... 17**

# **SIGLAS E ABREVIATURAS**

|       |  |
|-------|--|
| AA    | Avaliação Ambiental                                    |
| AAE   | Avaliação Ambiental Estratégica                        |
| APA   | Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.                   |
| DA    | Declaração Ambiental                                   |
| FCD   | Fatores Críticos para a Decisão                        |
| IGT   | Instrumento de Gestão Territorial                      |
| ONG   | Organizações Não Governamentais                        |
| PDM   | Plano Diretor Municipal                                |
| PGRH  | Planos de Gestão da Região Hidrográfica                |
| PGRI  | Planos de Gestão dos Riscos e Inundações               |
| PMOT  | Planos Municipais de Ordenamento do Território         |
| PNI   | Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030)     |
| PO    | Programa Operacional                                   |
| P/P   | Planos e Programas                                     |
| PP    | Plano de Pormenor                                      |
| PROT  | Programa Regional de Ordenamento do Território         |
| PU    | Plano de Urbanização                                   |
| QRE   | Quadro de Referência Estratégico                       |
| RA    | Relatório Ambiental                                    |
| RAC   | Relatórios de Avaliação e Controlo                     |
| RJAAE | Regime Jurídico de Avaliação Ambiental Estratégica     |
| RJIGT | Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial |
| RNT   | Resumo Não Técnico                                     |



# 1. INTRODUÇÃO

A Avaliação Ambiental (AA) de Planos e Programas, doravante designados por P/P, encontra-se prevista no ordenamento jurídico nacional desde a publicação do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio.

A legislação nacional decorreu da transposição da Diretiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho, bem como das obrigações decorrentes do Protocolo de Kiev, aprovado em 2003, relativo à **Avaliação Ambiental Estratégica** (AAE) num contexto transfronteiriço.

No que diz especificamente respeito à AAE dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), esta deve observar as premissas definidas no regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua atual redação).

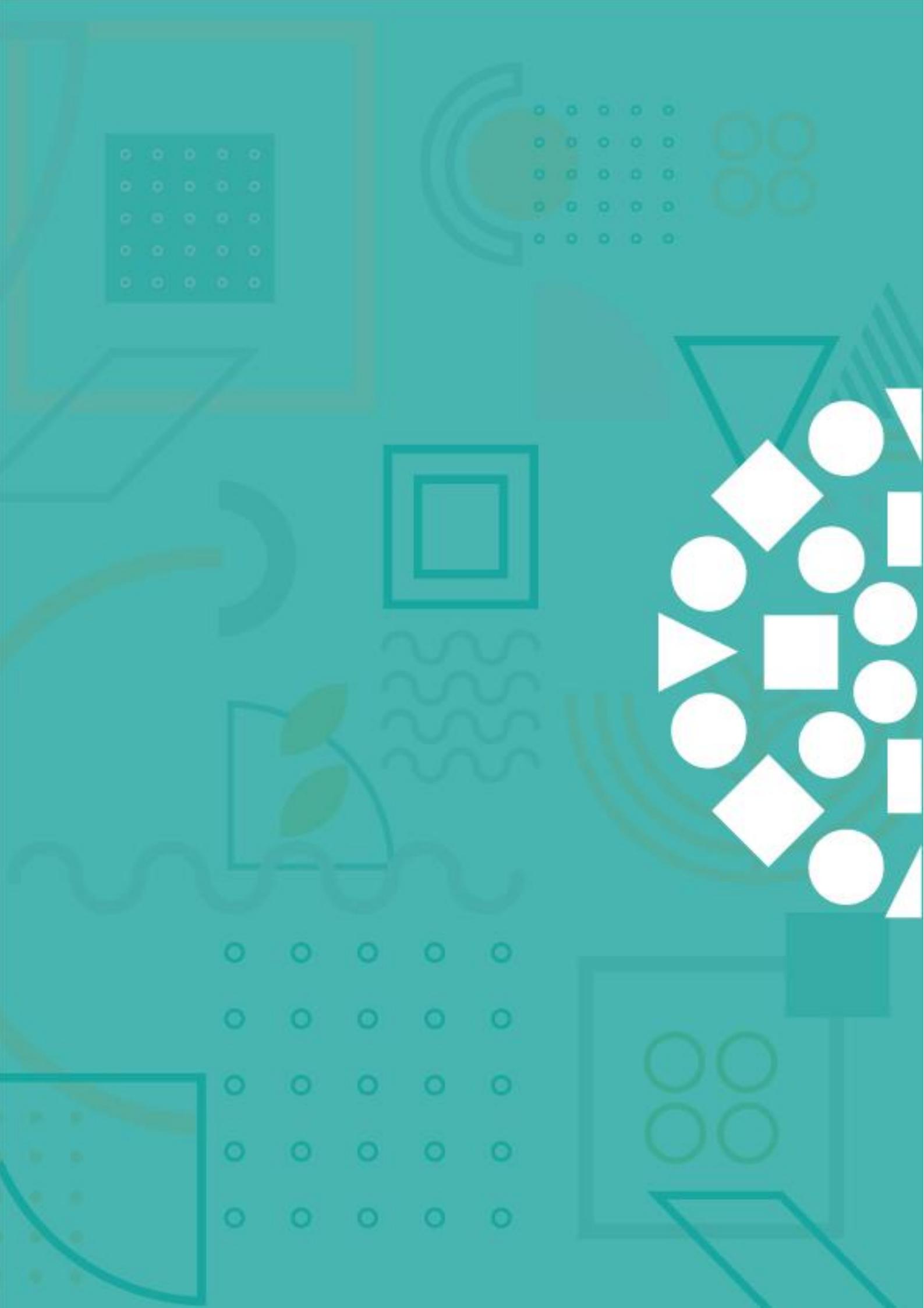
De acordo com o legalmente estabelecido, os P/P têm de ser acompanhados por um Relatório Ambiental (RA), onde são identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do P/P, as suas alternativas razoáveis que considerem os objetivos e o âmbito da aplicação territorial respetivos.

A AAE tem, assim, como objetivo promover um contexto organizacional e institucional em que sejam tidos em consideração os aspetos ambientais em simultâneo com todo o processo de planeamento ou programação, desde a fase inicial até à fase de implementação e monitorização do P/P.

De acordo com o atual regime jurídico de AAE (RJAAE), designadamente, o definido no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na sua redação atual, compete à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) elaborar periodicamente um relatório com uma **apreciação global da conformidade legal dos Relatórios Ambientais** desses mesmos P/P, sugerindo, nesse contexto, medidas que se considerem necessárias para o bom desenvolvimento e aplicação do instrumento. Estes relatórios têm vindo a ser elaborados desde 2010, ano em que se publicou o primeiro balanço da aplicação do RJAAE.

Na elaboração do presente Relatório, para além de se analisar de forma sistemática os RA visando fundamentar a apreciação global a que se refere o artigo atrás referido, verificou-se igualmente a aplicação de algumas das boas práticas recomendadas, com vista a **identificar um conjunto de medidas que contribuam para melhorar a qualidade e a eficácia da AAE em Portugal**. Para tal, foi considerado o "Protocolo relativo à Avaliação Ambiental Estratégica à Convenção sobre a Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiriço", bem como as publicações nacionais e internacionais de referência, das quais se destaca o "Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas" e o "Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações metodológicas para um pensamento estratégico em AAE", adotados pela APA.

Este Relatório abrange o **período de 1 de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2024** e tem como universo de análise os RA, disponíveis na APA até 10/10/2025, referentes a P/P aprovados oficialmente no referido período, em que as Declarações Ambientais (DA) também constassem da Base de Dados da APA. Os RA foram analisados, de acordo com determinados **critérios de verificação** (cf. ANEXO 1), de forma a permitir um estudo aprofundado do panorama nacional em termos de AA e a identificar medidas de melhoria.



## 2. ANTECEDENTES

De acordo com o definido no n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, na sua redação atual, compete à APA elaborar periodicamente um relatório com uma **apreciação global da conformidade legal dos RA** dos P/P, sugerindo, nesse contexto, medidas que se considerem necessárias para o bom desenvolvimento e aplicação do instrumento.

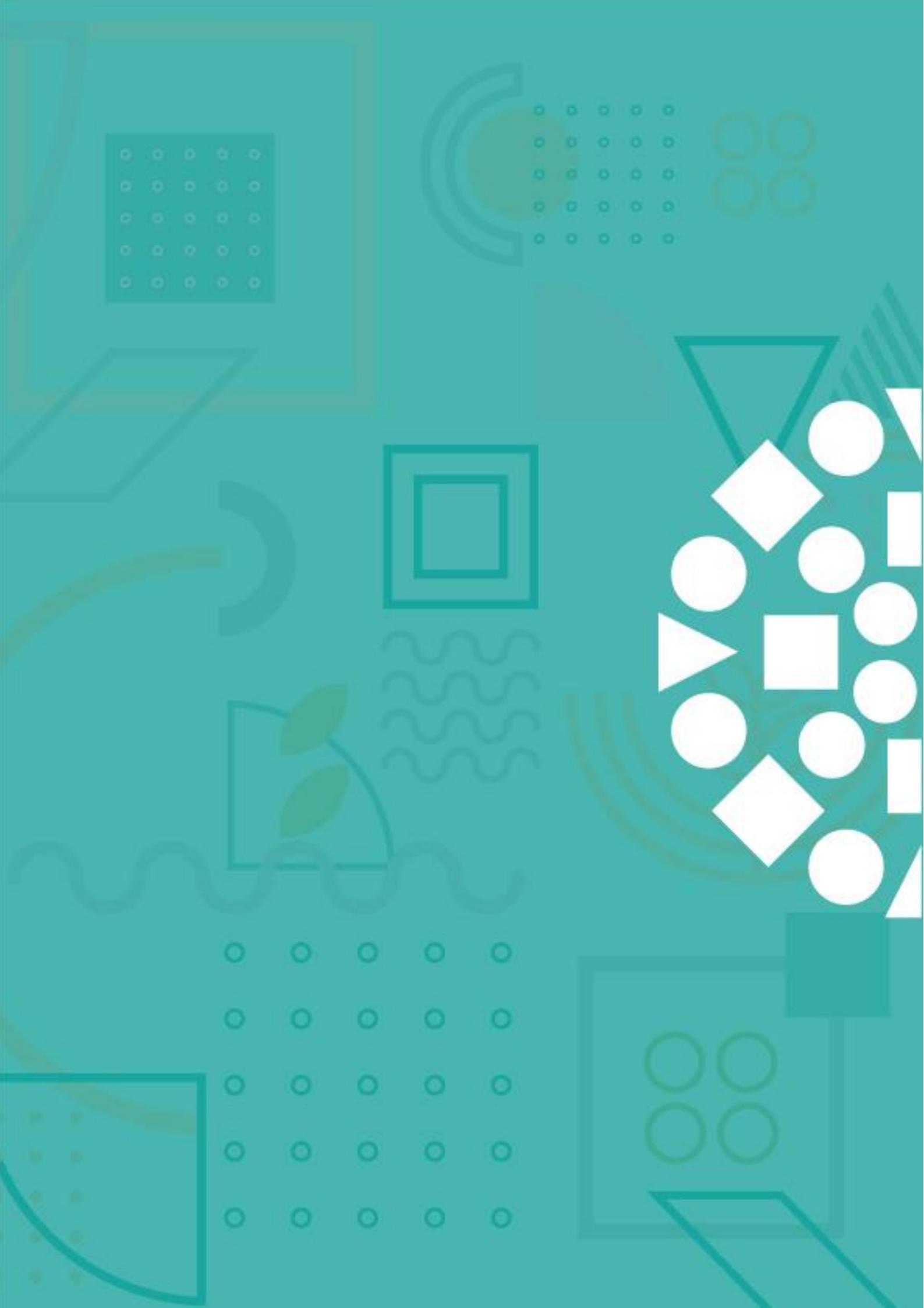
Estes relatórios têm vindo a ser elaborados periodicamente desde 2010, ano em que se publicou o primeiro balanço da aplicação do RJAAE. Volvidos 15 anos desde esse primeiro exercício, o panorama nacional em termos da aplicação do RJAAE já se alterou significativamente, tendo-se concluído no último relatório elaborado (correspondente ao período 2019-2021) que **a maioria dos RA analisados cumpria a legislação em vigor e 100% seguia os guias existentes em matéria de AAE**, publicados pela APA.

No Quadro 1 sistematizam-se as principais conclusões de cada relatório efetuado.

**Quadro 1 – Resumo das principais conclusões dos relatórios de conformidade legal dos RA, elaborados em anos anteriores**

|  |   |
|--|---|
| <b>Primeiro relatório</b><br><b>(junho de 2007 a dezembro de 2009)</b>   | Os PMOT representavam a larga maioria do universo avaliado. Mais de 50% da amostra correspondia a Planos de Pormenor (PP). De um modo geral, as AA realizadas cumpriam os requisitos legais em vigor; contudo, na maioria dos casos, não houve preocupação em adotar boas práticas.   |
| <b>Segundo relatório</b><br><b>(janeiro de 2010 a dezembro de 2012)</b>  | Cerca de 90% dos P/P constituíam PMOT. A maioria dos relatórios ambientais cumpriam a legislação em vigor. Como principal lacuna foi identificada a não apresentação de alternativas, para além da alternativa zero (ou seja, a ausência do plano), verificando-se ser aplicada a metodologia proposta no "Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas".   |
| <b>Terceiro relatório</b><br><b>(janeiro de 2013 a dezembro de 2015)</b> | Cerca de 85% dos P/P analisados constituíam IGT - Instrumentos de Gestão Territorial [nomeadamente Planos Diretores Municipais – PDM - (69%), Planos de Pormenor - PP - (7%) e Planos de Urbanização - PU - (9%)]. 6% correspondiam a Planos Setoriais e 9% a Programas Operacionais (PO). Concluiu-se que a AA de P/P não vinha sendo adotada da melhor forma, não tendo sido reconhecidas as suas potencialidades nos processos de planeamento e programação a nível nacional. A maioria cumpria a legislação e aplicava os guias metodológicos adotados pela APA. À data, identificaram-se como principais lacunas a ausência de descrição das autoridades ambientais e de saúde a consultar e a não apresentação de alternativas. |
| <b>Quarto relatório</b><br><b>(janeiro de 2016 a dezembro de 2018)</b>   | Cerca de 67% dos P/P da amostra constituíam IGT, mais especificamente PDM e PP, e os restantes 33% correspondiam a Planos Setoriais. A maioria dos RA cumpria a legislação em vigor e adotava as boas práticas vertidas nos guias metodológicos existentes.   |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>À data identificaram-se como principais lacunas a ausência de descrição das alternativas ambientais e a identificação do público-alvo e Organizações Não Governamentais (ONG) a consultar na fase de consulta pública.</p> <p>Verificou-se ainda que apenas 44% dos RA apresentavam Quadro de Governança, com identificação dos principais agentes envolvidos e suas responsabilidades.</p> <p>Relativamente à fase de seguimento constatou-se que, durante o período em estudo, não foi recebido na APA qualquer relatório de avaliação e controlo.</p>  |
| <p><b>Quinto relatório</b><br/><b>(janeiro de 2019 a dezembro de 2021)</b></p> | <p>Cerca de 96% da amostra dizia respeito a IGT, sendo a maioria PP (55%); existia um único plano setorial constante da amostra.</p> <p>Relativamente à distribuição anual, a mesma foi muito equilibrada: 10 P/P aprovados em 2019; 9 em 2020; e 10 em 2021.</p> <p>O universo avaliado não abrangeu a totalidade dos procedimentos de AAE realizados, pelo que o difícil acesso à informação sobre este tema, designadamente o acesso aos RA (e respetivos RNT - Resumo Não Técnico), entre outros, foi identificado como sendo um dos principais constrangimentos.</p> <p>Verificou-se que a maioria da amostra considerada cumpria a legislação em vigor e 100% seguia os guias existentes em matéria de AAE, publicados pela APA.</p> |

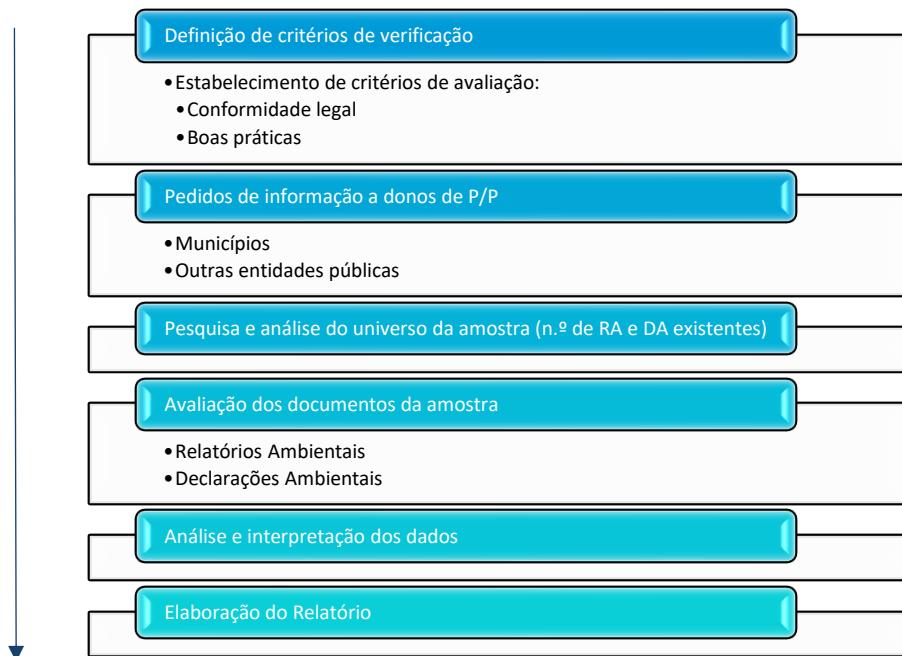


### 3. METODOLOGIA

O objetivo do presente estudo é, não apenas proceder a uma **apreciação global da conformidade legal dos RA** (de acordo com o disposto no regime jurídico de AAE), mas também entender como têm vindo a ser adotadas as **boas práticas em termos de AA**, a nível nacional, e apresentar **uma proposta de medidas** que se considerem exequíveis e úteis para o futuro, com vista a melhorar a aplicabilidade deste instrumento legal em Portugal.

Para cumprir este objetivo utilizou-se a mesma metodologia de análise (Figura 1) que tem vindo a ser utilizada nestes relatórios periódicos, que partiu da definição de uma **lista de verificação** (cf. ANEXO 1) com critérios selecionados para analisar os RA: alguns dos critérios são de **conformidade legal** e outros referem-se à **aplicação de boas práticas**, algumas das quais constam dos Guias adotados pela APA (anteriormente referidos).

Figura 1 – Metodologia de análise para elaboração do presente Relatório



Para cada um dos procedimentos de AAE foram ainda verificados **aspetos processuais** como sejam:

- Identificação da entidade promotora do P/P e da equipa de AA (a maioria das vezes consultores externos);

- Data de aprovação do P/P; existência de data e assinatura na Declaração Ambiental (DA);
- Divisão administrativa;
- Documentação disponível na APA e o seu formato;
- Documentação disponível na página da entidade promotora do P/P;
- Consultas efetuadas nas diversas fases e respostas obtidas.

**Foram avaliados os RA e as DA, disponíveis na APA até 10 de outubro de 2025, referentes aos P/P aprovados entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2024**

Identificou-se como **principal lacuna o difícil acesso a alguma da informação sobre AAE**, nomeadamente o acesso ao RA final (e respetivo RNT). Apesar da legislação em vigor não requerer, explicitamente, o envio do RA e do RNT à APA, esta Agência pode solicitar esta documentação à entidade promotora do P/P, ao abrigo do previsto no artigo 12.º do RJAAE, mas para tal terá de ter conhecimento da existência do procedimento de AAE o que, em última instância, ocorre com a receção da DA. Contudo, outra das dificuldades identificadas resulta do não envio à APA da própria DA, após aprovação do P/P pela entidade responsável pela sua elaboração, envio esse que decorre do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007.

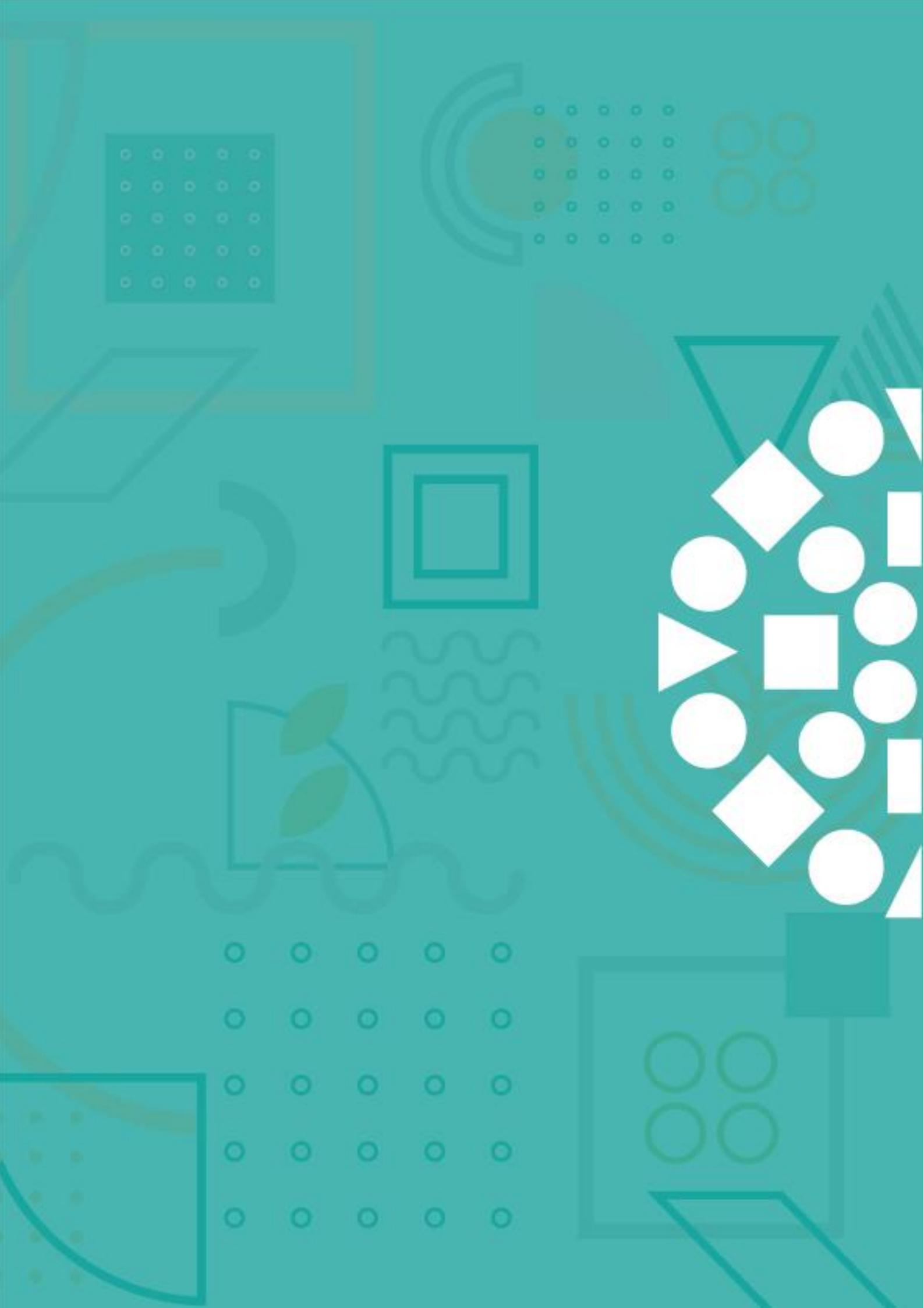
Estas falhas dificultam a criação de um registo fiável dos processos de AAE realizados e a criação de um arquivo atualizado da documentação associada aos mesmos.

Para ultrapassar este facto têm vindo a ser lançados, periodicamente, **pedidos de informação** a múltiplas instituições públicas e a todos os municípios de Portugal continental e das regiões autónomas, solicitando o envio de toda a documentação existente relacionada com a AAE.

Para a elaboração do presente relatório, em março de 2025 foram remetidos pedidos de envio de informação, tendo sido obtidos os seguintes resultados:

- Câmaras municipais de Portugal continental e das regiões autónomas  
Com uma taxa de resposta de 32% aos 308 pedidos enviados, dos 99 municípios que responderam, apenas em cerca de 27% dos casos ocorreram procedimentos de AAE, no período em análise
- Múltiplas instituições públicas  
Com uma taxa de resposta de 54% aos 28 pedidos enviados, das 15 instituições que responderam, apenas em cerca de 40% dos casos ocorreram procedimentos de AAE, no período em análise

Constata-se que, apesar da taxa de resposta a estes pedidos, nem sempre são enviados todos os documentos referentes a cada processo de AAE: ou porque não foram elaborados (caso dos relatórios de avaliação e controlo), ou porque não consideram necessário.



## 4. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

O presente estudo baseou-se na análise dos RA, disponíveis na APA a 10 de outubro de 2025, referentes aos P/P aprovados entre **1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2024**.

Os Relatórios Ambientais existentes na APA resultaram de duas situações distintas:

- Envio por parte das diversas entidades promotoras de P/P, em devido tempo, por iniciativa das mesmas;
- Envio na sequência da diligência da APA, no sentido de solicitar junto das mesmas os RA e DA que tivessem sido elaborados no âmbito de P/P objeto de AAE, como já atrás referido.

Até 10 de outubro de 2025 constavam da Base de Dados da APA 89 P/P aprovados no período anteriormente mencionado. No entanto, destes, a APA só possui 49 RA e apenas para 39 tem conhecimento de DA, pelo que é este o universo de estudo (menos de 50% do número de P/P aprovados no período em estudo, por falta de documentos enviados à APA).

Quadro 2 - Amostra de Planos e Programas avaliados, por tipologia

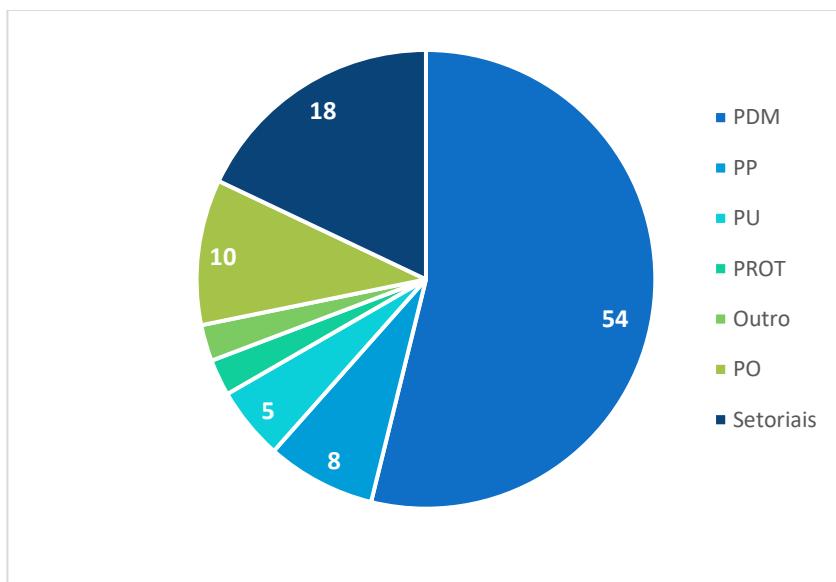
| Tipologia              |     | Total | %   |
|------------------------|-----|-------|-----|
| IGT                    | PDM | 21    | 54  |
|                        | PP  | 3     | 8   |
|                        | PU  | 2     | 5   |
| PROT                   |     | 1     | 3   |
| Outro                  |     | 1     | 3   |
| Programas Operacionais |     | 4     | 10  |
| Setoriais              |     | 7     | 18  |
| Total                  |     | 39    | 100 |

Dos RA existentes, 67% reportam-se a IGT (54% a PDM, 8% a PP e 5% a PU). Na amostra em estudo, verifica-se ainda a existência de um Programa Regional de Ordenamento do Território (PROT), do PNI<sup>1</sup>, de quatro Programas Operacionais (PO) e de sete P/P setoriais.

Relativamente à distribuição anual, a mesma encontra-se muito equilibrada: 14 P/P aprovados em 2022; 12 em 2023; e 13 em 2024.

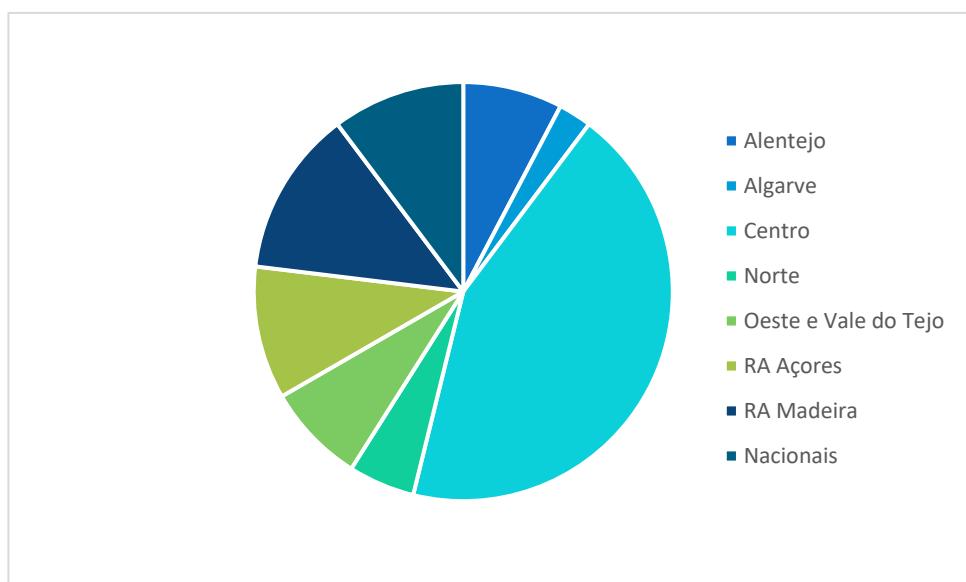
<sup>1</sup> Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030)

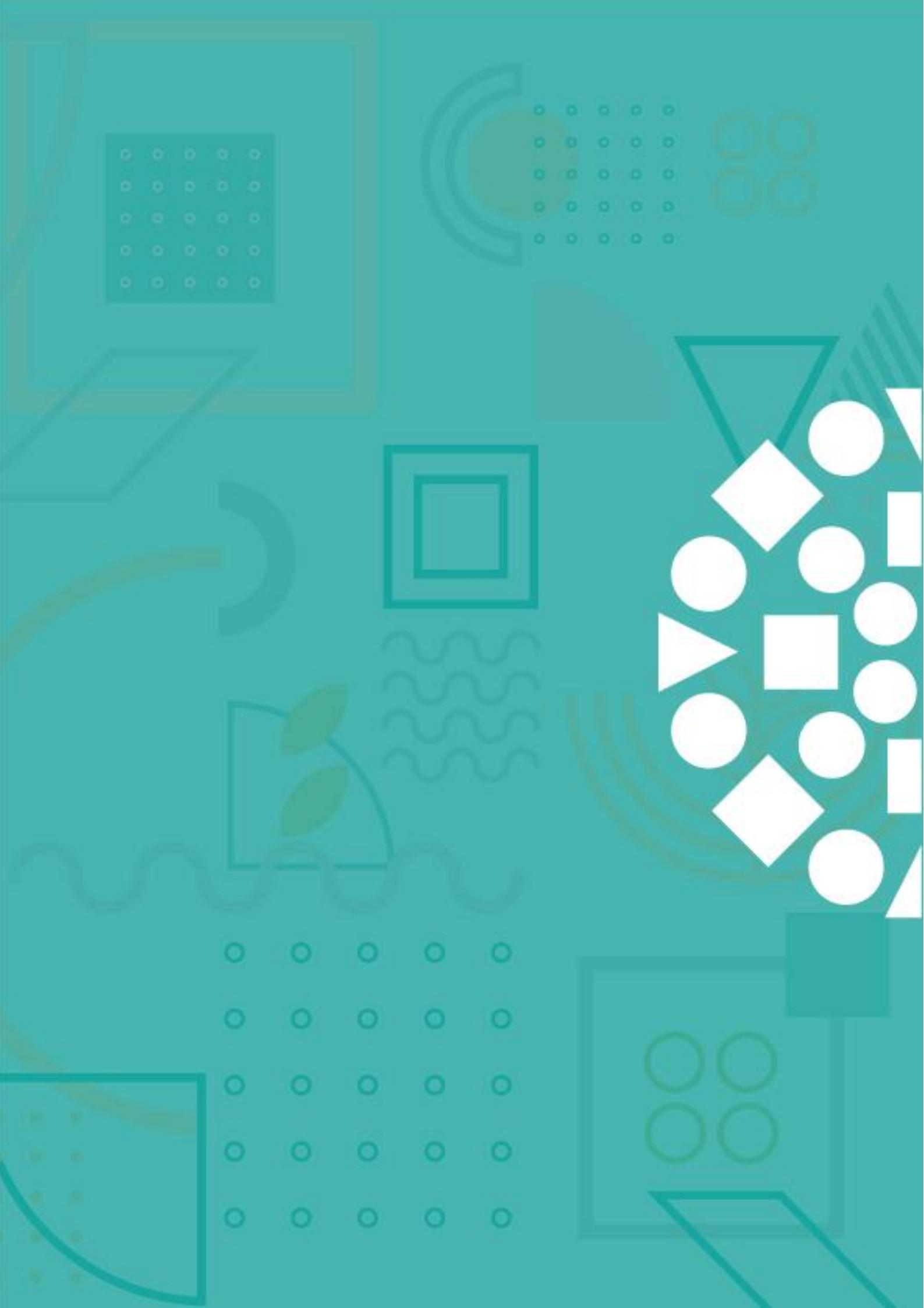
Gráfico 1 - Tipologia dos P/P da amostra em estudo



Em termos de distribuição da amostra por NUTS II, verifica-se que a região com mais preponderância na amostra é a região Centro.

Gráfico 2 – Distribuição da amostra por NUTS II





# 5. RESULTADOS

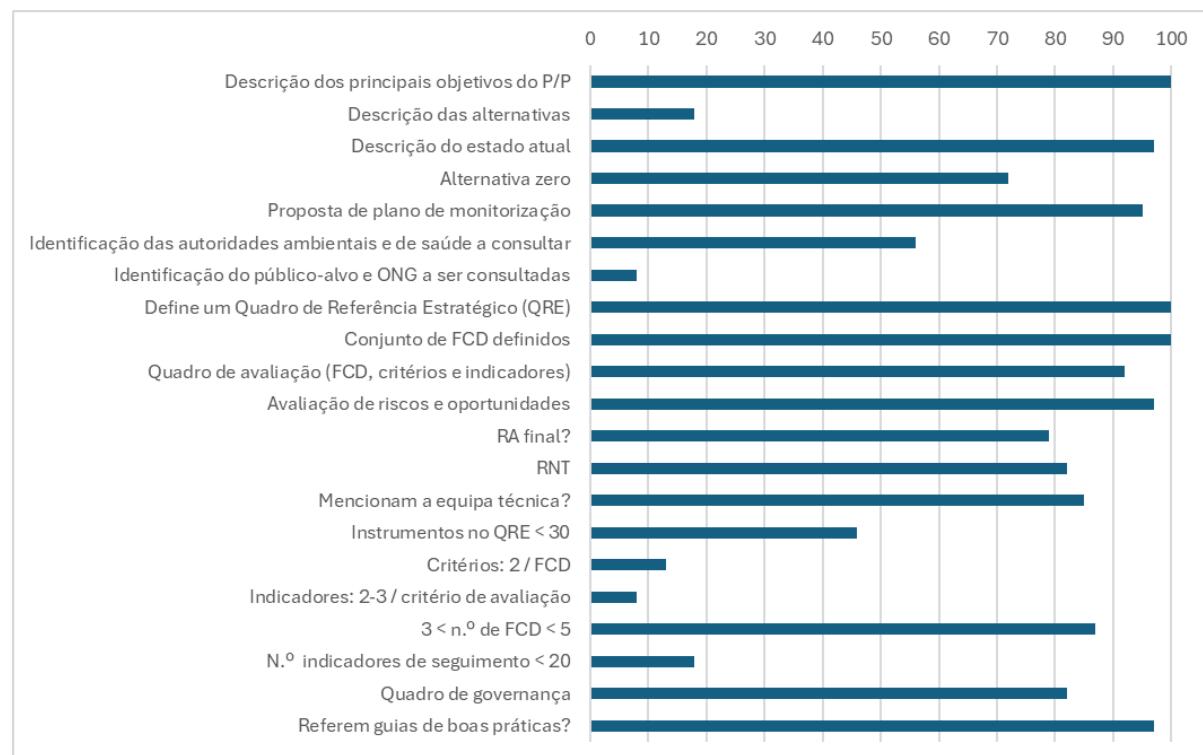
Como já referido na metodologia, para a avaliação dos RA foi estabelecido **um conjunto de critérios de verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas** (cf. ANEXO 1). No ANEXO 2 apresenta-se um **sumário dos dados de base**, resultado da avaliação feita aos RA.

Apresentam-se neste capítulo os resultados relativos à análise efetuada aos RA que constituem a amostra deste exercício e às respetivas DA. Na generalidade, optou-se por exibir os dados sobre a forma gráfica, de forma a facilitar a leitura.

## 5.1 RELATÓRIOS AMBIENTAIS

No Gráfico 3 encontram-se os resultados da análise efetuada aos 39 RA que constituem a amostra. As percentagens apresentadas no gráfico dizem respeito aos RA que cumpriam o critério verificado face ao total da amostra.

**Gráfico 3 - Verificação da conformidade legal e da aplicação das boas práticas dos Relatórios Ambientais**



Dos 39 RA analisados, **79% são RA finais e 21% são RA preliminares**, ou seja, RA enviados para consulta às entidades, ainda sem incorporação dos contributos obtidos nas consultas institucional e pública.

A APA recebeu os **RNT para 82% dos RA da amostra**; este número é superior ao registado no relatório anterior, em que só tinham sido disponibilizados RNT para 66% da amostra. O facto de nem todos terem apresentado o RNT pode dever-se à circunstância de nem todos os RA analisados serem os RA finais. Há entidades que consideram que só têm de apresentar o RNT para consulta pública, não o disponibilizando na fase de consulta às entidades. No entanto, a APA considera importante que o RNT acompanhe desde logo o RA para consulta institucional, de forma a merecer também análise das entidades consultadas, e tem vindo a salientar essa importância nos pareceres que emite sobre os RA.

Dos procedimentos de AAE que compõem a amostra, alguns tiveram início em 2010 ou 2012, tendo sido aprovados apenas em 2022, 2023 ou 2024. Mas **a grande maioria dos procedimentos em análise deu entrada em 2020 e 2021**. O tempo de um procedimento de AAE é muito dispar e depende de múltiplos fatores, mas algumas vezes implica que o RA é feito com base numa definição de âmbito desatualizada e não coerente com as opções de desenvolvimento entretanto previstas no plano.

**Cerca de 80% das AAE foram realizadas por consultores contratados** pelas entidades responsáveis pela elaboração dos P/P. Os 39 planos analisados foram **realizados por 20 entidades diferentes**. Esta diversidade torna difícil a comparação entre diferentes RA, uma vez que cada um dos consultores interpreta de forma diferente os documentos orientadores existentes.

A quantidade de RA que apresentou a **equipa técnica responsável pela elaboração do P/P registou um incremento considerável: 85%** face aos 52% verificados no anterior período de análise. Considera-se que esta é uma questão de boas práticas na elaboração de documentos técnicos, pelo que a APA tem vindo a reforçar a importância não só de ser apresentada a equipa técnica, como a relevância de a equipa ser constituída de forma a dar resposta à natureza multidisciplinar, iterativa e cíclica característica de uma AAE.

Pela análise dos resultados obtidos, verifica-se que **a maioria dos RA cumpre a legislação em vigor e 97% segue os Guias existentes em matéria de AAE**, publicados pela APA. Conclui-se, assim, que a existência de guias ou outros documentos orientadores para um instrumento como a AAE é muito relevante, sendo necessário garantir que os mesmos se encontram atualizados à luz do atual panorama nacional.

Genericamente, os **pontos fortes** que se identificaram na análise da amostra são os seguintes:

- Boa descrição dos objetivos do plano, embora nem sempre corresponda a boa caracterização do objeto da avaliação;
- Todos os RA definem um Quadro de Referência Estratégico (QRE) e um conjunto de Fatores Críticos para a Decisão (FCD), o que manifesta grande adesão à metodologia dos guias de boas práticas publicados pela APA;
- A maioria respeita o número de FCD descrito nas boas práticas.

Por outro lado, os **principais constrangimentos e lacunas**, identificados na análise aos RA, são os seguintes:

- Ausência de um estudo de alternativas viáveis;
- Não identificação das entidades a consultar na fase de discussão pública;
- Excesso de critérios de avaliação e indicadores adotados para a AA propriamente dita;
- Definição de excesso de indicadores de seguimento.

O objetivo principal do procedimento de AAE é a integração das preocupações ambientais e de sustentabilidade no processo de elaboração de um P/P, numa perspetiva integrada e contínua, desde a fase inicial, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável do território. Neste sentido, deverão sempre ser equacionadas, avaliadas e selecionadas as alternativas que contribuam positivamente para a sustentabilidade.

**A maioria da amostra (72%) apresenta a comparação com a chamada alternativa zero**, ou seja, a análise tendencial na ausência de plano, o que se considera muito redutor. Um dos pontos de maior interesse da AAE é a possibilidade de avaliar e comparar opções alternativas de desenvolvimento enquanto estas ainda se encontram em fase de estudo, ou seja, em simultâneo com o processo de planeamento. No entanto, **o critério “Descrição das Alternativas” é, de uma forma geral, um dos pontos menos abordados nos RA**.

Se muito poucos RA apresentam um estudo de alternativas, **existem ainda 28% dos RA que nem apresentam a comparação com a chamada alternativa zero**, o que torna difícil entender a mais-valia do exercício de AAE. A APA tem frisado, nos seus pareceres relativamente aos RA, que devem ser avaliadas todas as alternativas que, através de uma abordagem holística e considerando as especificidades territoriais, possam contribuir para territórios mais resilientes e ambientalmente sustentáveis.

Outro critério que também só foi cumprido em apenas 8% dos RA é a “Identificação do público-alvo e ONG a consultar” na fase de discussão pública prevista na legislação. **Cerca de 56% dos RA apenas mencionam as autoridades ambientais e de saúde a consultar**, considerando-se que este critério deve ser cumprido com maior frequência.

**A maioria dos RA apresenta uma descrição do estado atual** face aos indicadores adotados, **apresenta uma proposta de plano de monitorização** (embora com indicadores em excesso, o que dificulta a monitorização), **estabelece um quadro de avaliação** (embora com critérios e indicadores em excesso, o que vai contra o espírito estratégico da AAE) e **faz uma avaliação dos riscos e oportunidades**.

Embora se verifique que a metodologia definida nos guias de boas práticas relativamente à definição de FCD é amplamente utilizada, continua a verificar-se que **em mais de 80% dos casos são adotados critérios e indicadores de avaliação em excesso**. Tal, não respeita o espírito estratégico da AAE, que defende que só se deve definir dois critérios por FCD e dois a três indicadores por cada critério, de forma a manter o foco da análise. Para além do excesso de critérios e indicadores, muitas vezes, nos quadros de avaliação, não são apresentadas as unidades de medida e as fontes de informação para cada um dos indicadores, o que se considera essencial para levar a cabo a AA do P/P.

**Todos os RA analisados definiram um QRE**, mas **só 46% dos RA é que identificaram até 30 instrumentos**, de acordo com as boas práticas existentes. Na definição do QRE continuam a persistir situações que carecem de melhoramento, tais como a desatualização dos instrumentos apresentados, excesso de instrumentos e consideração de alguns instrumentos que não constituem documentos estratégicos no âmbito da AAE. Também é necessário sensibilizar para o facto de a escala dos instrumentos adotados ter de estar em consonância com a escala do P/P. Constatando-se

que alguns QRE elencam toda a legislação aplicável, é de referir que usualmente o QRE não deve incluir a identificação da legislação pertinente, pelo que a mesma, não devendo deixar de ser considerada no processo de planeamento e respetiva AAE, não necessita de estar incluída no QRE, por não constituir documento estratégico. No QRE devem constar planos, programas e/ou estratégias, de carácter estratégico e não operacional.

Apesar da definição de um Quadro de Governança ser recomendada nos guias de boas práticas, vinha-se registando pouca adesão a esta prática. Porém, tanto no relatório anterior como no presente, verifica-se que **a percentagem de RA que apresenta quadro de governança tem vindo a aumentar. A percentagem de RA da amostra que apresentou quadro de governança foi de 82%**. Este quadro apresenta um papel importante, não só no estabelecimento de prioridades e para assegurar o foco da AAE, como também para validar a avaliação e levar a cabo o seguimento. É imprescindível que contenha a indicação das diferentes responsabilidades acometidas a cada entidade.

Os **planos de monitorização** são um fator fundamental para o sucesso dos P/P, ao garantir a identificação dos parâmetros e efeitos que devem ser controlados, ao relacionar a monitorização com as previsões dos efeitos e identificar a estrutura de gestão da monitorização ambiental estratégica. No que se refere à fase de seguimento em AAE, **95% dos RA analisados apresentam planos de monitorização**. Por outro lado, de acordo com as boas práticas os planos de monitorização não devem ultrapassar os 20 indicadores de seguimento. No entanto, **apenas 18% cumprem esta boa prática**; os restantes apresentam um número muito excessivo, tendo muitos ultrapassado os 50 e alguns ultrapassado mesmo os 100 indicadores. O estado da arte mostra que P/P que definiram muitos indicadores de monitorização não conseguiram concretizar a avaliação e controlo da AAE.

A AAE resultará da análise das oportunidades (efeitos positivos) ou riscos (efeitos negativos) das opções estratégicas do plano, analisadas em função dos FCD definidos. Embora seja realizada de várias maneiras distintas, **a maioria dos RA (97%) apresenta uma avaliação dos riscos e oportunidades**. Desta avaliação resultarão recomendações e diretrizes que se destinam a evitar, reduzir e, sempre que possível, eliminar os efeitos negativos resultantes da aplicação do plano. Verifica-se que muitas das vezes **as medidas/recomendações são apresentadas de uma forma genérica e não é apresentada a forma como vão ser vertidas na proposta de P/P**. Neste sentido, a APA, nos últimos anos, tem tentado sensibilizar para este facto.

**Em conclusão, os RA elaborados mostram uma tendência de evolução favorável, persistindo ainda alguns aspetos que devem ser melhorados, de forma a contribuir para o bom desenvolvimento e aplicação do instrumento AAE em Portugal**

## 5.2 DECLARAÇÕES AMBIENTAIS

O RJAAE estabelece a necessidade, aquando ou após a aprovação do P/P, de elaboração de uma DA que integre, entre outros aspetos, as medidas de controlo previstas para identificar atempadamente e corrigir os efeitos negativos imprevistos.

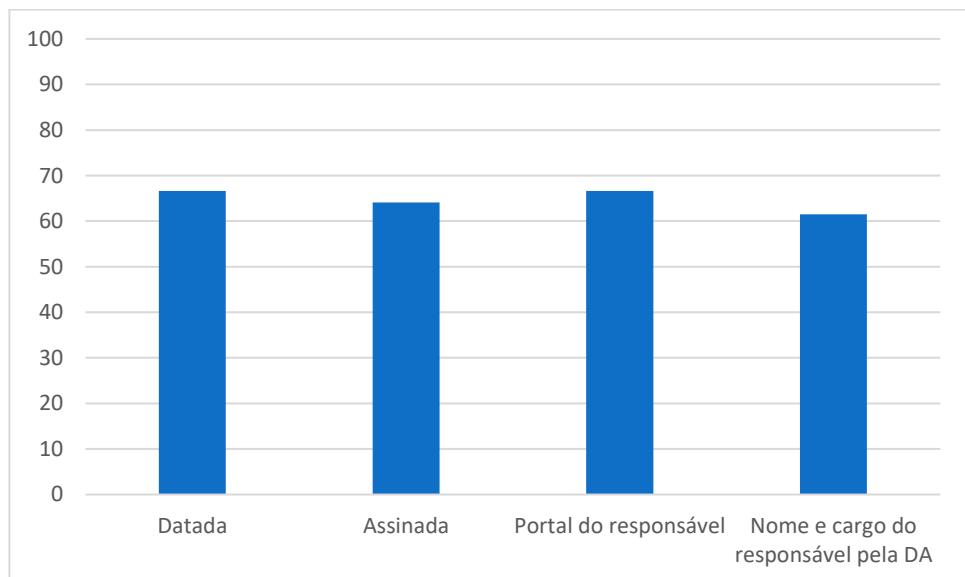
De acordo com o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho (na sua atual redação), as DA dos P/P devem ser disponibilizadas ao público pela entidade

responsável pela elaboração dos mesmos, através da respetiva página da *Internet*, devendo ser igualmente enviadas à APA e restantes entidades consultadas. As DA podem ser disponibilizadas na página da Internet da APA, de acordo com esta disposição legal.

Atualmente, a totalidade das DA enviadas à APA, incluindo as DA abrangidas pela amostra do presente estudo, encontram-se disponíveis no site da APA, em <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/declaracoes-ambientais-publicadas>. Contudo, pela verificação efetuada e de acordo com o Gráfico 4, constatou-se que **apenas 67% das DA se encontram disponíveis no site das entidades responsáveis pelos P/P**, embora constitua uma obrigação legal; este número desceu relativamente ao período analisado no relatório anterior (79%).

No que diz respeito à aplicação das boas práticas na elaboração das DA, verificou-se que **em 33% dos casos não é referida a data de emissão e em 36% as DA não se encontravam assinadas**. Em 38% das DA, mesmo em algumas assinadas, não se faz menção ao nome ou cargo do responsável pela emissão da DA.

Gráfico 4 – Características das DA disponíveis na APA



No futuro, deve continuar a promover-se a divulgação da nota técnica da APA e a sensibilizar-se para a importâncias destas questões.

### 5.3 AVALIAÇÃO E CONTROLO

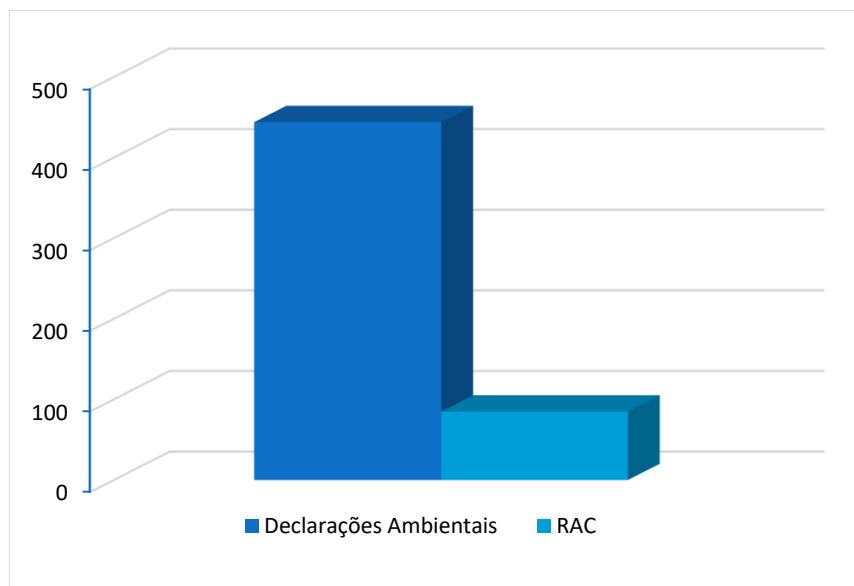
O RJAAE também estabelece a necessidade de realização de avaliação e controlo, na sequência do processo de avaliação ambiental do P/P, pelo que as responsabilidades das entidades responsáveis pela elaboração do mesmo prolongam-se para além da fase de planeamento/programação, até à fase de execução/concretização (seguimento em AAE).

Esta fase de seguimento e monitorização no contexto da AAE, com a elaboração dos Relatórios de Avaliação e Controlo (RAC), revela-se da maior importância, não só para

validar os exercícios de AAE efetuados, como também para controlar os efeitos ambientais significativos da execução de P/P a fim de, entre outros aspetos, identificar atempadamente efeitos negativos imprevistos e aplicar as medidas de correção adequadas. Os RAC são também uma fonte de obtenção de resultados a ter em conta em ciclos de planeamento posteriores, quando existentes.

De referir que, de junho de 2007 (data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 232/20027) até 1 de outubro de 2025, **foram remetidas a esta Agência 444 Declarações Ambientais<sup>2</sup>, havendo registo de envio de RAC para 85 procedimentos de AAE**, representando 19% relativamente às DA recebidas.

Gráfico 5 - Declarações Ambientais vs RAC | 2007 a 2025

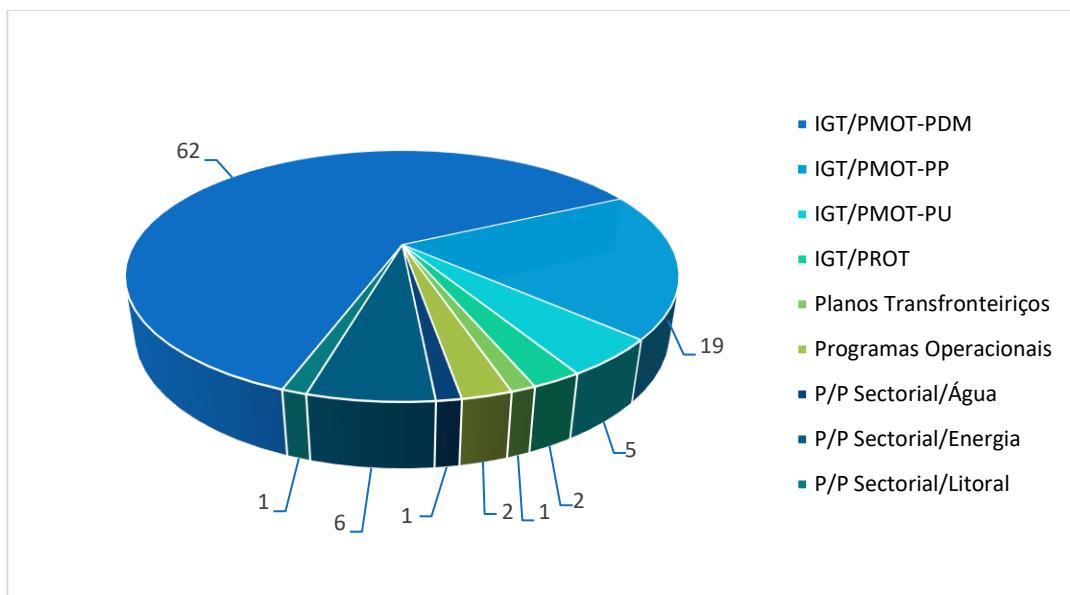


Em termos históricos, recorda-se que desde a entrada em vigor do RJAAE **até 2018 a APA só tinha recebido RAC referentes a 16 procedimentos de AAE**, de P/P aprovados em 2009, 2010, 2014 e 2015. Nos relatórios dos períodos 2013-2015 e 2016-2018 verificou-se que não foram recebidos na APA quaisquer RAC. No último período de análise (entre 2019 e 2021) existiam já cerca de 50 RAC. Esta evolução mostra um grande incremento de envio de RAC à APA nos últimos anos. **A amostra analisada no presente relatório contém três RAC.**

A representatividade dos RAC disponibilizados, considerando as diferentes tipologias de P/P objeto de procedimento de AAE apresenta-se no Gráfico 6. O mesmo evidencia a preponderância dos RAC referentes a procedimentos de PMOT (PDM, PP e PU), totalizando 86%, seguido dos procedimentos referentes a planos ou programas setoriais, que representam 8% (com maior relevo para a área de energia).

<sup>2</sup> <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/declaracoes-ambientais-publicadas>

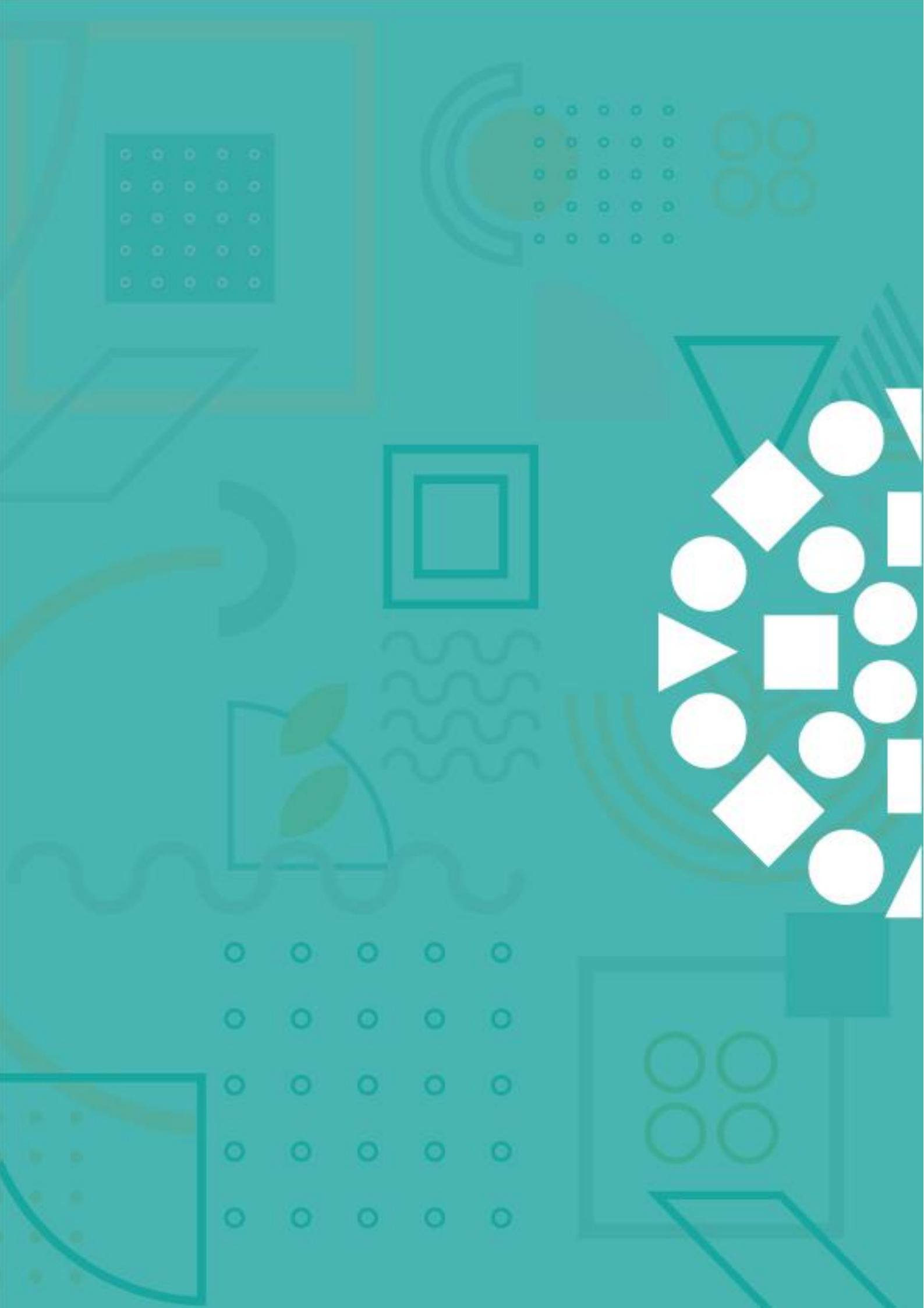
**Gráfico 6 - Representatividade dos RAC (%)**



A importância destes relatórios tem vindo a ser cada vez mais enfatizada junto das entidades responsáveis pela elaboração de P/P. A APA elaborou uma nota técnica, que tem como duplo objetivo sensibilizar as entidades promotoras de P/P para a necessidade de cumprimento desta obrigação legal e, simultaneamente, contribuir para a harmonização de procedimentos relativos à preparação, emissão e divulgação dos RAC.

Para além da elaboração do referido documento de orientação, encontram-se já disponíveis no site da APA, em <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/relatorios-de-avaliacao-e-controlo-enviados-apa>, todos os RAC enviados à APA até à data. Esta página foi criada em abril de 2023, tendo sido posteriormente carregada com todos os RAC disponíveis na APA, processo que ficou concluído em novembro de 2023. Subsequentemente, tem sido efetuada a atualização periódica desta página, à medida que vão sendo remetidos RAC a esta Agência.

**Os exercícios de avaliação e controlo podem constituir uma excelente forma de verificar as informações incluídas nos RA, o que poderá contribuir para melhorar a qualidade dos RA futuros**



## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De acordo com o atual regime jurídico de AAE, compete à APA elaborar periodicamente um relatório com uma **apreciação global da conformidade legal dos RA dos P/P sujeitos a AAE**. Estes relatórios têm vindo a ser elaborados periodicamente pela APA, desde 2010, ano em que se publicou o primeiro balanço da aplicação do RJAAE.

O presente relatório, que constitui o **6º relatório** deste tipo a nível nacional, abrange o **período de 1 de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2024** e tem como universo de análise os RA, disponíveis na APA até 10/10/2025, referentes a P/P aprovados oficialmente no referido período, em que as DA também constassem da Base de Dados da APA. **Até 10 de outubro de 2025 estavam disponíveis na APA 39 RA e respetivas DA**. Utilizou-se a mesma metodologia de análise que tem vindo a ser utilizada nestes relatórios periódicos.

Na elaboração deste documento, para além de se **analisar de forma sistemática os RA** visando fundamentar a apreciação global a que se refere a legislação, de acordo com determinados critérios de verificação, verificou-se igualmente a **aplicação de algumas das boas práticas** existentes, com vista a identificar um **conjunto de medidas que contribuam para melhorar a qualidade e a eficácia da AAE em Portugal**.

Da amostra analisada, verificou-se que **67% se reporta a IGT**, (54% a PDM, 8% a PP e 5% a PU). Na amostra em estudo, verifica-se ainda a existência de um PROT, do PNI, de quatro PO e de sete P/P setoriais.

No caso dos IGT, nos últimos anos tem vindo a ser amplamente utilizada a **Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial** (PCGT), em cumprimento do estabelecido pelo RJIGT. A PCGT entrou em produção em finais de 2017 e integra os procedimentos de elaboração, alteração ou revisão relativos a P/P territoriais, cuja deliberação de início tenha sido publicada no Diário da República a partir daquela data. Esta plataforma tem sido muito útil no sentido de facilitar o acesso de todos os intervenientes aos vários documentos existentes, no decorrer dos processos de acompanhamento dos P/P territoriais.

Igualmente com o objetivo de facilitar o acesso a todos os documentos, especificamente dos procedimentos de AAE, têm vindo a ser lançados pela APA **pedidos de informação periódicos** aos responsáveis pela elaboração de P/P. No entanto, nem sempre são enviados todos os documentos referentes a cada processo de AAE: ou porque não foram elaborados (caso dos RAC), ou porque as entidades não consideram necessário esse envio. Julga-se da máxima importância estabelecer procedimentos adicionais que alterem esta situação.

O envio à APA da DA, após aprovação do P/P, pela entidade responsável pela sua elaboração, e que decorre do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, por vezes não acontece, o que **dificulta a criação de um registo fiável das AAE realizadas e a criação de um arquivo atualizado da documentação** associada a estes procedimentos. Acresce ainda que, findo o procedimento de AAE e de modo a facilitar a consulta, **seria vantajoso no futuro o carregamento das DA na PCGT**.

Da análise realizada, constatou-se que **a maioria dos RA cumpre a legislação em vigor e 97% segue os Guias existentes em matéria de AAE**, publicados pela APA.

Conclui-se assim que a existência de guias ou outros documentos orientadores para um instrumento como a AAE é muito relevante, sendo necessário **garantir que os mesmos se encontram atualizados à luz do panorama nacional atual.**

Genericamente, os **pontos fortes** que se identificaram na análise da amostra são: (i) uma boa descrição dos objetivos do plano; (ii) a definição de um QRE e de um conjunto de FCD, o que manifesta grande adesão à metodologia dos guias de boas práticas publicados pela APA); e (iii) a maioria respeitar o número de FCD descrito nas boas práticas.

Por outro lado, os **principais constrangimentos e lacunas** identificados, na análise aos RA são: (i) ausência de um estudo de alternativas viáveis; (ii) não identificação das entidades a consultar na fase de discussão pública; (iii) excesso de critérios de avaliação e indicadores adotados para a AA propriamente dita; (iv) definição de excesso de indicadores de seguimento.

O critério “**Descrição das Alternativas**” é, de uma forma geral, um dos pontos menos abordados nos RA. Considera-se que o RA deve **apresentar alternativas viáveis**, possibilitando uma análise comparada das mesmas e a escolha da melhor alternativa na ótica da sustentabilidade, sem ser a chamada alternativa zero, ou seja, tendência na ausência de P/P.

Outro critério que também só foi cumprido em apenas 8% dos RA é a “**Identificação do público-alvo e ONG a consultar**” na fase de discussão pública prevista na legislação.

A maioria dos RA estabelece um quadro de avaliação. No entanto, continua a verificar-se que **em mais de 80% dos casos são adotados critérios e indicadores de avaliação em excesso**, o que vai contra o espírito estratégico da AAE.

Cerca de **83% dos RA analisados apresentam um número muito excessivo de indicadores de seguimento**, o que dificulta a monitorização, tendo alguns ultrapassado os 100 indicadores.

No que respeita à conformidade legal das DA, identificou-se que **34% das entidades encontram-se em incumprimento legal por não terem disponibilizado as DA nas suas páginas da Internet**. Apenas 67% das DA se encontra disponível no site das entidades responsáveis pelos P/P. Este número desceu relativamente ao período analisado no relatório anterior (79%).

No que diz respeito à aplicação das boas práticas na elaboração das DA, verificou-se que em 33% dos casos não é referida a data de emissão e em 36% as DA não se encontravam assinadas. Em 38% das DA, mesmo em algumas assinadas, não se faz menção ao nome ou cargo do responsável pela emissão da DA.

No futuro, deve continuar a **promover-se a divulgação da nota técnica da APA e a sensibilizar-se para a importâncias destas questões**.

Em termos históricos, recorda-se que desde a entrada em vigor do RJAAE até 2018 a APA só tinha recebido RAC referentes a 16 procedimentos de AAE. No último período de análise (entre 2019 e 2021) existiam já cerca de 50 RAC. Esta evolução mostra **um grande incremento de envio de RAC à APA nos últimos anos**. A amostra analisada no presente relatório contém três RAC.

Os exercícios de avaliação e controlo podem constituir uma excelente forma de verificar as informações incluídas nos RA, o que poderá contribuir para melhorar a qualidade dos

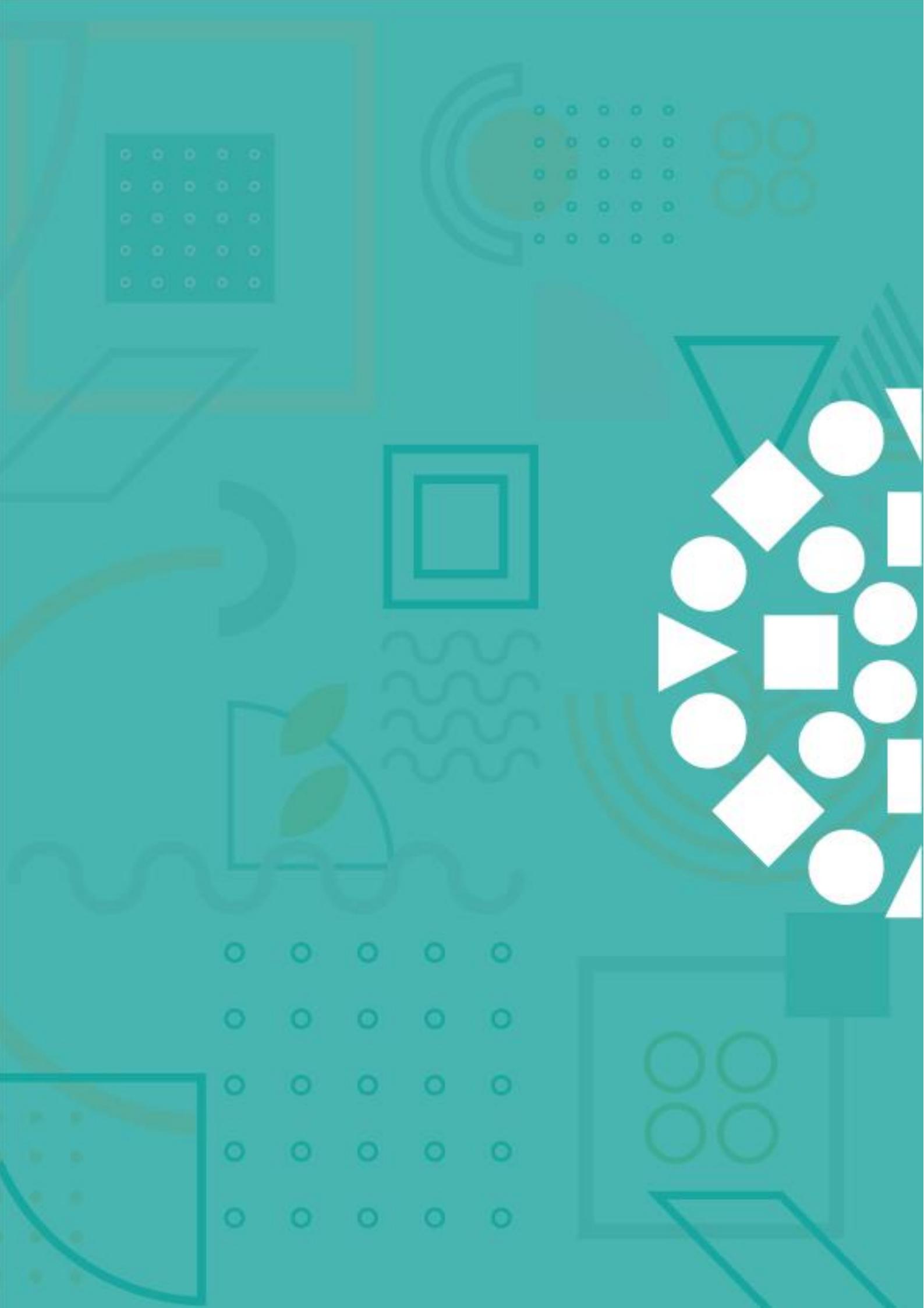
RA futuros, pelo que **na próxima edição do relatório será de incluir uma caracterização dos RAC recebidos.**

A análise dos resultados obtidos no presente estudo permitiu formular um **conjunto de recomendações/propostas de medidas**, que se considera poderem contribuir para melhorar a qualidade da Avaliação Ambiental de P/P ao nível nacional, a saber:

- (i) **Alterar o regime jurídico de AAE** no sentido de indicar a necessidade de as entidades responsáveis pela elaboração de P/P, com a aprovação do P/P, remeterem à APA a documentação respeitante à respetiva avaliação ambiental – RA final (após consultas), RNT, DA.
- (ii) **Sensibilizar as entidades responsáveis pela elaboração de P/P** para a disponibilização dos documentos relativos a cada AA realizada nas respetivas páginas de Internet e, mais especificamente, para a obrigação legal de publicitação das DA nos respetivos *sites*.
- (iii) Relativamente aos RA, será de elaborar um **documento orientador**, à semelhança do que já foi efetuado para os relatórios de definição do âmbito, para colmatar os vários constrangimentos encontrados na análise dos RA, nomeadamente excesso de critérios e indicadores, falta de estudo de alternativas viáveis (não só a alternativa zero), plano de monitorização, etc. Neste documento, será de evidenciar ainda a importância dos RA elencarem as autoridades consultadas/a consultar, bem como alertar que o RA deve ser desejavelmente revisto após a realização das consultas, institucional e pública.
- (iv) Uma vez que os guias existentes publicados pela APA já têm mais de 10 anos, importa realçar a **relevância de rever/atualizar os guias existentes ou mesmo elaborar um novo documento orientador**, mais adequado à atual realidade da AAE em Portugal.
- (v) Elaborar uma **nota de boas práticas sobre consulta pública em AAE**.
- (vi) Promover **ações de formação e de sensibilização na área da AAE**, dirigidas aos diversos intervenientes nos procedimentos de AAE.

**Em conclusão, os RA analisados mostram uma tendência de evolução positiva, persistindo ainda alguns aspectos que devem ser melhorados de forma a contribuir para o bom desenvolvimento e aplicação do instrumento AAE em Portugal**

Para tal, contribuirá, nomeadamente: a alteração de alguns aspectos da legislação em vigor; a disponibilização de mais documentos de orientação a divulgar no Portal da APA; e o incremento da sensibilização dos diversos agentes envolvidos em matéria de AAE, para o verdadeiro espírito e vantagens desta ferramenta e para as suas potencialidades nos processos de planeamento e programação.



# BIBLIOGRAFIA

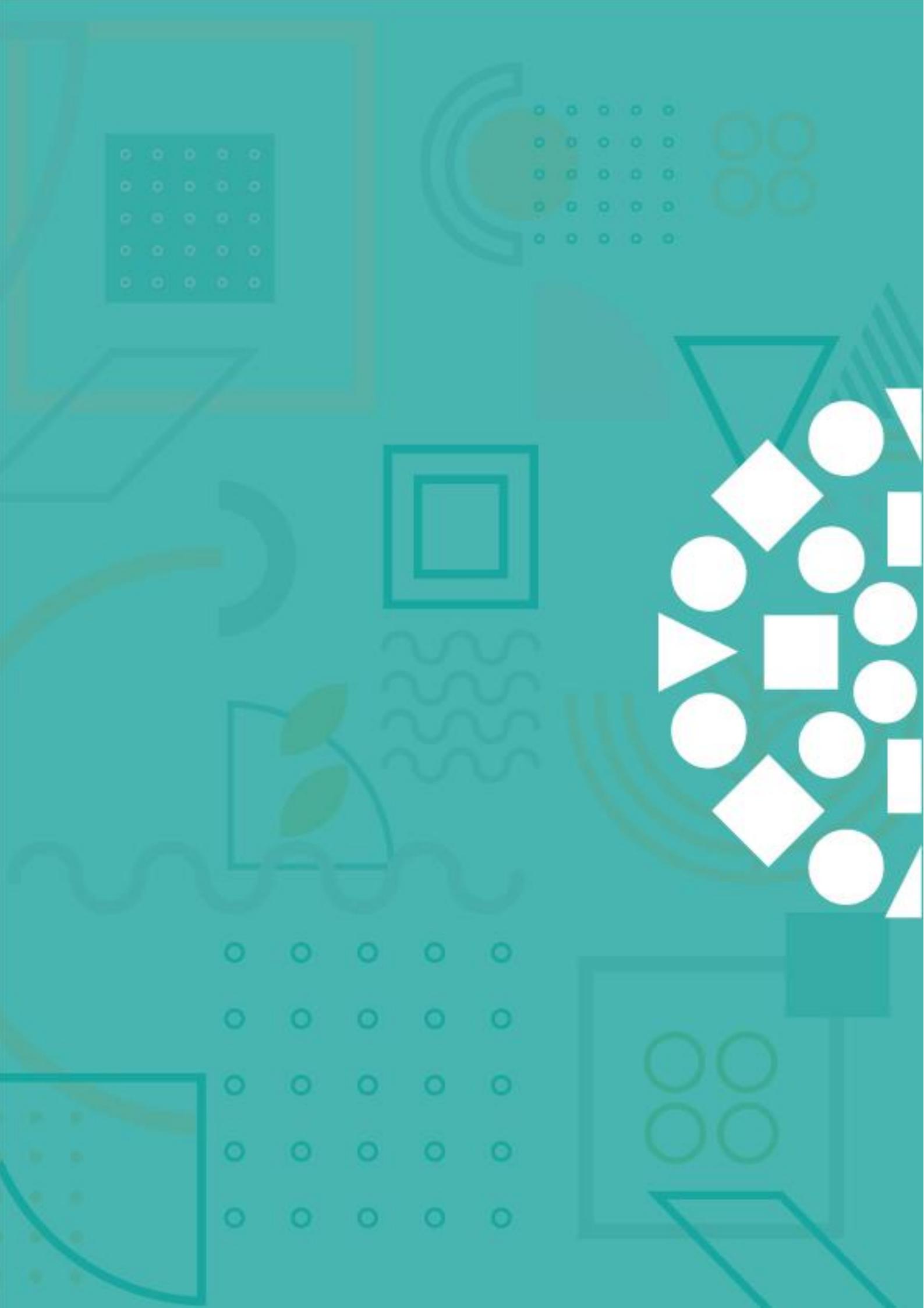
Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Portugal.

Decreto-Lei n.º 58/2011, de 4 de maio. Ministério do Ambiente e do ordenamento do Território. Portugal.

Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia. Portugal.

Partidário, MR 2007. Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa.

Partidário, MR 2012. Guia de Melhores Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas para um pensamento estratégico em AAE. Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa.



## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### Critérios de verificação da conformidade dos Relatórios Ambientais

|   |
|---|
| Descrição dos principais objetivos do Plano ou Programa (P/P)             |
| Descrição das alternativas  |
| Descrição do estado atual   |
| Apresentação da alternativa zero (ausência de P/P)                        |
| Proposta de plano de monitorização  |
| Identificação das autoridades ambientais e de saúde a consultar           |
| Identificação do público-alvo e ONG a ser consultadas                     |
| Definição de um Quadro de Referência Estratégico (QRE)                    |
| Definição de um conjunto de Fatores Críticos de Decisão (FCD)             |
| Definição de um quadro de avaliação                                       |
| Avaliação de riscos e oportunidades                                       |
| O RA analisado corresponde à versão final após consultas                  |
| Apresentação de Resumo Não Técnico (RNT)                                  |
| Identificação da equipa técnica responsável pela elaboração do P/P        |
| O n.º de instrumentos presentes no QRE é menor que 30                     |
| Os critérios de avaliação estabelecidos não ultrapassam os 2 por FCD      |
| Os indicadores identificados não excedem os 2-3 por critério de avaliação |
| O n.º de FCD definidos é maior que 3 e menor que 5                        |
| O n.º de indicadores de seguimento é menor que 20                         |
| Definição de um quadro de governança                                      |
| Referência aos guias de boas práticas adotados pela APA                   |

## ANEXO 2

### Sumário da avaliação realizada aos Relatórios Ambientais

| Critérios para avaliação dos Relatórios Ambientais                        | Apresenta (%) | Não apresenta (%) | Tendência relativamente ao relatório anterior |
|---|---------------|-------------------|---|
| Descrição dos principais objetivos do Plano ou Programa (P/P)             | 100           | 0                 | =   |
| Descrição das alternativas  | 18            | 82                | ↙   |
| Descrição do estado atual   | 97            | 3                 | =   |
| Apresentação da alternativa zero (ausência de P/P)                        | 72            | 28                | ↗   |
| Proposta de plano de monitorização  | 95            | 5                 | ↗   |
| Identificação das autoridades ambientais e de saúde a consultar           | 56            | 44                | ↗   |
| Identificação do público-alvo e ONG a ser consultadas                     | 8             | 92                | ↙   |
| Definição de um Quadro de Referência Estratégico (QRE)                    | 100           | 0                 | ↗   |
| Definição de um conjunto de fatores críticos de decisão (FCD)             | 100           | 0                 | =   |
| Definição de um quadro de avaliação                                       | 92            | 8                 | ↗   |
| Avaliação de riscos e oportunidades                                       | 97            | 3                 | ↗   |
| O RA analisado corresponde à versão final após consultas                  | 79            | 21                | ↗   |
| Apresentação de resumo não técnico (RNT)                                  | 82            | 18                | ↗   |
| Identificação da equipa técnica responsável pela elaboração do P/P        | 85            | 15                | ↗   |
| O n.º de instrumentos presentes no QRE é menor que 30                     | 46            | 54                | ↙   |
| Os critérios de avaliação estabelecidos não ultrapassam os 2 por FCD      | 13            | 87                | ↙   |
| Os indicadores identificados não excedem os 2-3 por critério de avaliação | 8             | 92                | ↙   |
| O n.º de FCD definidos é maior que 3 e menor que 5                        | 87            | 13                | ↙   |
| O n.º de indicadores de seguimento é menor que 20                         | 18            | 82                | ↙   |
| Definição de um quadro de governança                                      | 82            | 18                | ↙   |
| Referência aos guias de boas práticas adotados pela APA                   | 97            | 3                 | ↙   |



Rua da Murgueira, 9  
Zambujal - Alfragide  
2610-124 Amadora

geral@apambiente.pt  
T. (+351) 21 472 82 00

**apambiente.pt**

Rua da Murqueira, 9