



UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

**A TUTELA PREVENTIVA DO AMBIENTE NA GUINÉ-BISSAU ATRAVÉS DA  
AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL: CONTRIBUTO PARA A  
(DES)CONSTRUÇÃO TEÓRICA DO SEU REGIME JURÍDICO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO E CIÊNCIA JURÍDICA

ESPECIALIDADE: CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

AUTOR: WELENA DA SILVA

ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup> DOUTORA CARLA AMADO GOMES

2019

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

**A TUTELA PREVENTIVA DO AMBIENTE NA GUINÉ-BISSAU ATRAVÉS DA  
AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL: CONTRIBUTO PARA A  
(DES)CONSTRUÇÃO TEÓRICA DO SEU REGIME JURÍDICO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO E CIÊNCIA JURÍDICA

ESPECIALIDADE: CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

AUTOR: WELENA DA SILVA

ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup> DOUTORA CARLA AMADO GOMES

Março de 2019

AOS MEUS PAIS

AUGUSTO DA SILVA E MARIA INÊS DA SILVA

À MEMÓRIA DO MEU AMIGO “ELIZANDRO SOARES DA GAMA”

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado em Direito e Ciência Jurídica tem como objeto de estudo, o regime jurídico de avaliação de impacto ambiental na Guiné-Bissau. Duas preocupações principais motivaram a escolha do objeto definido.

A primeira tem a ver com a inoperatividade do instituto que pode ser provado através da implementação de um conjunto de ações sem a observância de AIA. A segunda prende-se com a ocorrência de conflitos entre entidades intervenientes (Estado, comunidades locais, empresas) em relação a alguns projetos submetidos ao procedimento de AIA. Assim, neste exercício académico, procurámos identificar e analisar os fatores legais que impedem ou dificultam a observância da exigência de AIA e os que potenciam conflitos na sua prática, fornecendo subsídios para a melhoria da sua construção teórica, de que depende, e muito, a sua prática e valia.

Saliente-se que a análise da eficácia de AIA no direito guineense assentou-se essencialmente na averiguação da sua conformidade com os princípios gerais da atividade administrativa, *maxime*, em matéria ambiental e a realidade socioeconómica guineense.

Do estudo realizado, conclui-se que a deficiente regulação do regime de AIA é uma das causas da inoperatividade do instituto na Guiné-Bissau e dos conflitos que têm ocorrido na prática de AIA.

## **RESUMÉ**

Le présent mémoire de maîtrise en Droit et Sciences Juridiques a pour objet d'étudier le régime juridique de l'évaluation de l'impact sur l'environnement en Guinée-Bissau. Le choix de l'objet défini a été motivé par deux préoccupations principales.

Le premier concerne l'inopérabilité de l'institut, qui peut être prouvée par la mise en œuvre d'un ensemble d'actions sans le respect de l'EIE. La seconde concerne l'occurrence des conflits entre entités intervenantes (État, communautés locales, entreprises) par rapport à certains projets soumis à la procédure d'EIE.

Ainsi, au cours de cet exercice académique, nous avons cherché à identifier et à analyser les facteurs juridiques qui entravent le respect de l'exigence d'EIE et ceux qui favorisent les conflits dans sa pratique, en fournissant des contributions pour l'amélioration de sa construction théorique, dont elle dépend, et beaucoup, sa mise en œuvre et sa valeur ajoutée.

Il convient de noter que l'analyse de l'efficacité de l'EIE dans le Droit bissau-guinéen est assise et basée essentiellement sur la vérification de sa conformité avec les principes généraux de l'activité administrative, *maxime*, en matière d'environnement et de la réalité socio-économique de la Guinée-Bissau.

L'étude a conclu que la mauvaise réglementation du régime de l'EIE est l'une des causes de l'inopérabilité de l'institut en Guinée-Bissau et des conflits survenus dans sa mise en œuvre.

Palavras-Chave:

- Avaliação de Impacte Ambiental
- Prevenção
- Procedimento Administrativo
- Direito do Ambiente
- Guiné-Bissau

MOTS-CLÉS:

- Évaluation de l'impact sur l'environnement
- Prévention
- Procédure administrative
- Droit de l'environnement
- Guinée-Bissau

## SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>AAAC</b>	Autoridade de Avaliação Ambiental Competente
<b>AAC</b>	Autoridade Ambiental Competente
<b>AAE-</b>	Avaliação Ambiental Estratégica
<b>ABC</b>	Análise de Custo e Benefício
<b>AIA</b>	Avaliação de Impacte Ambiental
<b>ANP</b>	Assembleia Nacional Popular
<b>AP</b>	Área Protegida
<b>APA</b>	Agência Portuguesa do Ambiente
<b>BAD</b>	Banco Africano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BOAD</b>	Banco Oeste Africano de Desenvolvimento
<b>CEDEAO</b>	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
<b>CRGB</b>	Constituição da República da Guiné-Bissau
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CAIA</b>	Célula de Avaliação de Impacto Ambiental
<b>CCA</b>	Certificado de Conformidade Ambiental
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPCA</b>	Código de Processo do Contencioso Administrativo
<b>DCA</b>	Declaração de Conformidade Ambiental
<b>FDB</b>	Faculdade de Direito de Bissau
<b>FDUL</b>	Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
<b>IAIA</b>	International Association for Impact Assessment
<b>IBAP</b>	Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas
<b>ICJP</b>	Instituto de Ciências Jurídico-políticas
<b>LAA</b>	Lei de Avaliação Ambiental
<b>LBA</b>	Lei de Bases do Ambiente
<b>LQAP</b>	Lei Quadro das Áreas Protegidas
<b>OHADA</b>	Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios em Africa
<b>PPP</b>	Planos, Políticas e Programas
<b>REIA</b>	Relatório do Estudo de Impacto Ambiental

<b>RLA</b>	Regulamento do Licenciamento Ambiental
<b>RNT</b>	Resumo Não Técnico
<b>RPP</b>	Regulamento da Participação Pública
<b>STA</b>	Supremo Tribunal Administrativo
<b>TIJ</b>	Tribunal Internacional de Justiça
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UEMOA</b>	União Económica e Monetária Oeste Africana



## ÍNDICE GERAL

RESUMO.....	6
RESUMÉ.....	7
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	9
ÍNDICE GERAL.....	11
PLANO DA DISSERTAÇÃO.....	8
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1. Apresentação do tema e razões da sua escolha.....	9
1.1. Delimitação do objeto e estrutura da dissertação.....	9
1.3. Metodologia adotada.....	13
1.4. A relevância do tema.....	13
<b>CAPÍTULO I: GÉNESE, DIFUSÃO E ENQUADRAMENTO JURÍDICO DE AIA.....</b>	<b>16</b>
<b>SECÇÃO I: GÉNESE, EVOLUÇÃO E DIFUSÃO DE AIA.....</b>	<b>16</b>
1. Das análises do custo e benefício à Avaliação de Impacte Ambiental: a originalidade da NEPA.....	16
2. Difusão e Internacionalização de AIA.....	20
3. O papel das instituições financeiras na difusão de AIA.....	24
4. O passado e o presente de AIA na Guiné-Bissau.....	26
5. A Lei de Bases e a AIA.....	31
<b>SEAÇÃO II: A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DE AIA.....</b>	<b>35</b>
1. As noções “impacte ambiental” e “avaliação de Impacte.....	35
2. O Princípio da Prevenção como fundamento de AIA.....	38
3. A Procedimentalização de Avaliação de Impacte ambiental.....	42

<b>CAPÍTULO II: ENTIDADES INTERVENIENTES E A PRÁTICA DE AIA.....</b>	<b>52</b>
0. Preliminares .....	52
1. Autoridade Ambiental Competente e as vicissitudes da prática .....	54
2. Autoridade de Avaliação Ambiental Competente: <i>entre a teoria e a prática!</i> .....	55
3. O Comité <i>ad hoc</i> .....	59
4. Antenas setoriais.....	62
5. Comunidades locais.....	62
6. Os Gabinetes Especializados .....	66
7. A entidade competente para a autorização ou licenciamento do projeto.....	68
<b>CAPÍTULO III: O REGIME JURÍDICO DE AIA.....</b>	<b>71</b>
<b>SECÇÃO I: A ESTÁTICA DE AIA .....</b>	<b>71</b>
1. Âmbito de aplicação de AIA .....	71
0. Razão de ordem .....	72
1.1. Âmbito territorial.....	74
1.2. Âmbito material do regime de AIA.....	77
1.2.1. A sujeição de Planos, Projetos, Programas e Políticas ao mesmo regime de avaliação: <i>uma opção praticável?</i> .....	77
1.2.2. Os modelos de <i>screening</i> : dúvidas e certezas em torno da opção do legislador guineense .....	87
1.3. A Avaliação ambiental nas leis setoriais face ao regime geral.....	97
1.3.1. Enunciação do problema .....	97
1.3.2. A necessidade de articulação das leis setoriais com a lei de avaliação ambiental.....	104
1.4. Avaliação de impacte ambiental dos projetos ligados à defesa e segurança: algumas sugestões .....	105
1.5. Âmbito subjetivo de AIA .....	108

1.5.1.	Da (ir) relevância da natureza pública ou privada do projeto.....	108
<b>SECÇÃO II: A DINÂMICA DE AIA .....</b>		<b>112</b>
0.	Preliminares .....	112
1.	Marcha do Procedimento.....	113
1.1.	Fase preliminar: apresentação do pedido.....	113
1.1.1.	Do (in) deferimento do pedido .....	116
1.2.	A pré-avaliação e os seus (d)efeitos na prática de AIA.....	119
1.3.	A possibilidade de dispensa dos projetos de categoria B: problemas teóricos e práticos.....	122
1.4.	Breves notas sobre o estado de necessidade administrativa e avaliação de impacte ambiental.....	127
1.5.	A Definição do Âmbito do Estudo de Impacto Ambiental ( <i>Scoping</i> ). .....	131
1.6.	O Estudo de Impacte Ambiental e Social (EIAS): estrutura, conteúdo e importância.....	135
0.	Nota prévia .....	135
1.6.1.	Estrutura e conteúdo do EIAS .....	136
1.6.1.1.	Resumo Não Técnico (RNT).....	137
1.6.1.2.	Relatório do Estudo de Impacte Ambiental.....	139
1.6.1.3.	Plano de Gestão Ambiental e Social.....	141
1.6.1.4.	Outros elementos .....	142
1.6.2.	Da apreciação do Estudo de Impacte Ambiental e Social .....	142
1.7.	A Participação Pública no Procedimento de AIA .....	146
1.	Considerações introdutórias .....	146
1.7.1.	A legitimidade procedimental no procedimento de AIA .....	148
1.7.2.	A Prática da Participação Pública.....	150
1.7.2.1.	Consulta Pública.....	150
1.7.2.2.	Audiência Pública.....	152
1.7.2.3.	A mediação no procedimento de AIA .....	153

1.7.3.	Os empecilhos à participação pública no procedimento de AIA na Guiné-Bissau.....	155
1.8.	A Decisão de Avaliação de Impacte Ambiental.....	159
1.8.1.	Os trâmites para a emissão da decisão de AIA.....	159
1.8.2.	Audiência dos Interessados .....	163
1.8.3.	Os sentidos da decisão de AIA .....	165
1.8.4.	Os prazos para a tomada da decisão .....	167
1.8.4.1.	O valor do silêncio do órgão decisor .....	168
0.	Considerações introdutórias .....	168
1.8.4.2.	Os pecados do deferimento tácito no procedimento de AIA.....	174
1.8.5.	Natureza e força jurídica da decisão de AIA .....	177
<b>SECÇÃO III: A PÓS-AVALIAÇÃO E AS VICISSITUDES DA DECISÃO DE AIA.....</b>		<b>181</b>
0.	Considerações introdutórias .....	182
1.	Monitorização Ambiental.....	182
2.	O segundo momento decisivo: a emissão do Certificado da Conformidade Ambiental.....	183
3.	Auditoria Ambiental .....	184
4.	As Vicissitudes das “licenças ambientais” (DCA e do CCA).....	184
4.1.	Caducidade da DCA .....	185
4.2.	Alteração do CCA .....	186
4.3.	A possibilidade de revogação das “licenças ambientais” .....	187
<b>CONCLUSÕES.....</b>		<b>189</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>194</b>

## **PLANO DA DISSERTAÇÃO**

INTRODUÇÃO

### **CAPÍTULO I**

**GÉNESE, DIFUSÃO E ENQUADRAMENTO JURÍDICO DE AIA**

#### **SECÇÃO I**

**GÉNESE, EVOLUÇÃO E DIFUSÃO DE AIA**

#### **SECÇÃO II**

**A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DE AIA**

### **CAPÍTULO II**

**ENTIDADES INTERVENIENTES E A PRÁTICA DE AIA**

### **CAPÍTULO III**

**O REGIME JURÍDICO DE AIA**

#### **SECÇÃO I**

**A ESTÁTICA DE AIA: AMBITO TERRITORIAL, MATERIAL E SUBJETIVO DE  
APLICAÇÃO**

#### **SECÇÃO II**

**A DINÂMICA DE AIA**

#### **SECÇÃO III**

**A PÓS-AVALIAÇÃO E AS VICISSITUDES DAS DECISÕES DE AIA**

CONCLUSÕES

# INTRODUÇÃO

## 1. Apresentação do tema e razões da sua escolha

### 1.1. Delimitação do objeto e estrutura da dissertação

A presente dissertação de mestrado em Direito e Ciência Jurídica tem como objeto de estudo, o regime jurídico de Avaliação de Impacte<sup>1</sup> Ambiental em vigor na Guiné-Bissau.

A Avaliação de Impacte Ambiental, doravante AIA, é um instrumento fundamental da Política e Direito do Ambiente hodierno porque introduz o ambiente como um dos elementos de ponderação, nos procedimentos de tomada de decisão administrativa suscetíveis de afetar de forma significativa a integridade dos componentes ambientais naturais<sup>2</sup>.

Esta exigência, que nasceu nos Estados Unidos da América (EUA) através da NEPA (*Nacional Environmental Policy Act*) e que rapidamente se internacionalizou, vai ao encontro da prevenção, princípio piloto do Direito do Ambiente, que apela a adoção de medidas que permitem evitar (quando possível), minimizar ou compensar (na fonte) danos significativos aos componentes ambientais antes que se produzam. Além da sua valia na tutela preventiva do ambiente, a AIA é um mecanismo que propicia a transparência no processo de tomada de decisões, promove a democracia participativa e previne conflitos<sup>3</sup>.

No entanto, a boa regulação do regime procedimental e substantivo de AIA é condição *sine qua non* para a sua operatividade e eficácia. Neste sentido, MARIA ALEXANDRA ARAGÃO sublinha que “*o conteúdo, a adequação e a utilidade da decisão final do*

---

<sup>1</sup> Apesar de serem sinónimos, no presente estudo adotaremos o termo “*impacte ambiental*” em detrimento de “*impacto ambiental*”, porque é o termo adotado pela lei de avaliação ambiental guineense.

<sup>2</sup> De acordo com a Lei de Bases do Ambiente são componentes ambientais naturais: o ar, a água, a fauna e a flora, o solo e subsolo, a luz e níveis de luminosidade. Cfr. art.º 7º da lei nº 1/2011, de 2 de março.

<sup>3</sup> Sobre as vantagens de AIA, veja-se o estudo sobre “**Casos de sucesso em Avaliação de Impacte Ambiental**” feito por Júlio de Jesus e Miguel Coutinho disponível em: <https://www.ua.pt/idad/readobject.aspx?obj=9832>, última consulta em 06/03/2019

*procedimento de AIA e, subsequentemente, a valia e a eficiência ambientais do ato de licenciamento ou de autorização do projeto estão diretamente dependentes dos moldes em que estiver concebido e regulado o procedimento de AIA<sup>4</sup>.*”

Em 2010, o legislador guineense aprovou a lei nº 10/2010, de 24 de setembro (lei de avaliação ambiental) que obriga a realização de avaliação ambiental a um conjunto de projetos públicos e privados (listados na lei) suscetíveis de provocarem impactos ambientais significativos, antes de serem licenciados ou autorizados. A Lei de Bases do Ambiente, um ano depois, consagrou a AIA como um princípio geral do Direito do Ambiente guineense.

Entretanto, mesmo após a entrada em vigor da lei que estabelece o regime jurídico de avaliação ambiental de projetos e outras ações humanas suscetíveis de provocarem impactos ambientais significativos, tem-se assistido à implementação de muitos projetos públicos e privados sem a realização prévia de AIA, numa clara violação do princípio de prevenção consagrado nas leis internas e nos instrumentos de Direito Internacional ratificados pela Guiné-Bissau. Em relação a alguns projetos submetidos à AIA, registaram-se conflitos entre entidades públicas e entre os donos das obras com as comunidades locais, que transtornaram a consideração efetiva da dimensão ambiental nas decisões administrativas tomadas.

Vários fatores podem ser apontados como causas da inoperatividade e insucesso de AIA na Guiné-Bissau, entre os quais, destaca-se, além da instabilidade político-institucional e a conseqüente fragilidade do Estado, motivos de índole política e/ou económica, o próprio regime legal estabelecido. Pelo exposto, impõe-se formular a seguinte questão de investigação: *em que medida a construção teórica-dogmática de AIA compromete a sua aplicabilidade e potencia conflitos na sua prática?*

Com base na questão colocada, a presente dissertação tem como objetivo principal diagnosticar e analisar os fatores legais que impedem ou dificultam a observância de AIA bem como os que propiciam conflitos na sua prática. Por outras palavras, propõe-

---

<sup>4</sup> Cfr. Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos*, CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.3 n.º.1 (2000), p.74. Em sentido próximo, JORGE PAÇÃO afirma que “só o correto desenvolvimento deste procedimento administrativo pode garantir a construção progressiva de uma decisão final na qual seja possível confiar.” Cfr. Jorge PAÇÃO, *A avaliação de impacto ambiental e o princípio da imparcialidade*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, 30 de outubro de 2013 / coordenadores: Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, 2014. p- 74

se aqui, a realização do diagnóstico e terapia dos problemas com que a AIA se defronta na Guiné-Bissau do ponto de vista legal.

A opção pelo estudo de todo o regime de avaliação ambiental e não um aspeto/tema problemático que com ele se relaciona, prende-se com o estado ou fase em que se encontra o Direito do Ambiente na Guiné-Bissau<sup>5</sup> que reclama, em nosso entender, a construção de instrumentos jurídico-administrativos de tutela ambiental coerentes, realistas e conformes com princípios gerais da atividade administrativa, *maxime*, em matéria ambiental. Portanto, não nos propomos neste exercício académico fazer uma construção conceptualista ou dogmática de AIA no âmbito do Direito Administrativo do Ambiente e dos múltiplos problemas jurídicos que coloca no âmbito do agir administrativo hodierno, mas sim identificar e solucionar problemas jurídicos concretos que o seu regime legal levanta no ordenamento jurídico guineense e que podem obstaculizar, não só a sua aplicabilidade mas também a sua valia enquanto instrumento preventivo ao serviço da proteção do ambiente.

Desde modo, espera-se que a presente dissertação contribua para a (des)construção teórica de AIA no direito guineense, indique caminhos para a criação de outros instrumentos preventivos de tutela ambiental e sirva de base para a realização de outros estudos sobre o Direito administrativo do ambiente na Guiné-Bissau.

Feita a delimitação positiva do presente estudo importa, agora, proceder a sua delimitação negativa. A este respeito, assinala-se que, de fora do nosso escopo analítico ficarão o regime sancionatório de AIA, a avaliação ambiental transfronteiriça, a questão da responsabilidade civil e da compensação ecológica no âmbito de avaliação do impacte ambiental assim como o contencioso, isto é, a resolução de litígios resultantes do procedimento de AIA ou da sua omissão. Contudo, referências sumárias sobre estas questões serão feitas ao longo do estudo.

## **1.2. Da organização e sequência**

---

<sup>5</sup> Para nós, após uma primeira fase que pode ser chamada de *gênese* do Direito do Ambiente na Guiné-Bissau (1988-2010), estamos desde 2010, na fase da *crescimento e maturação* (uma fase sensível pois é nela que se adquire valores, princípios e referências para inspirar ou guiar as fases seguintes). Esta fase iniciou com a aprovação da lei de avaliação ambiental em 2010, lei de bases do ambiente em 2011, código do procedimento administrativo e código de processo do contencioso administrativo ambos em 2011.



Sistematicamente, a dissertação encontra-se dividida em três capítulos.

**No primeiro capítulo**, far-se-á o enquadramento histórico e conceptual de AIA, no plano internacional e nacional bem como a análise da sua configuração jurídica, com o fito de criar as bases necessárias para o estudo e compreensão do seu regime legal na Guiné-Bissau.

**No segundo capítulo**, a partir do confronto entre a teoria e prática, as entidades intervenientes no procedimento de AIA e as suas respetivas competências serão postas à prova face aos desafios da desconcentração de poderes, cooperação, articulação, transparência e eficácia de AIA.

Por último, **o terceiro capítulo** será dedicado à análise da estática de AIA, (âmbito de aplicação: territorial, material e subjetivo) e da sua dinâmica, ou seja, o procedimento que conduz à tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de um projeto assim como regime estabelecido para o acompanhamento da execução do projeto durante o seu ciclo de vida, comumente designado de *pós-avaliação*. Do estudo da estática e dinâmica de AIA, espera-se identificar nódulos problemáticos do regime e propor as soluções julgadas necessárias e adequadas.

### 1.3. Metodologia adotada

Para responder a questão de investigação formulada, averiguámos a conformidade do regime jurídico de AIA com os princípios gerais da atividade administrativa consagrados na Constituição guineense e no Código do Procedimento Administrativo<sup>6</sup>, sem olvidar os princípios jurídicos específicos em matéria ambiental consagrados na Lei de Bases do Ambiente<sup>7</sup>. Importa, no entanto, sublinhar que, a análise da conformidade do regime de AIA com os princípios que se lhe aplicam, foi feita em função dos temas ou assuntos a abordar.

Além do exercício acima anunciado, a realidade socioeconómica guineense serviu de *bengala* para analisar o mérito das soluções legais adotadas, tanto ao nível da estática assim como da dinâmica de AIA. De igual modo, fez-se uso de relatórios e outros documentos institucionais, o que permitiu elevar a compreensão sobre os problemas e desafios com que a AIA se defronta na Guiné-Bissau.

Em relação ao direito comparado, optamos por não lhe dedicar um capítulo autónomo, no entanto, foram feitas referências às soluções legais, doutrinárias e jurisprudenciais de outros ordenamentos jurídicos sempre que, pela sua relevância teórica ou pela influência exercida na construção do regime de AIA guineense<sup>8</sup>, o justifique.

### 1.4. A relevância do tema

A Guiné-Bissau é um país rico em biodiversidade e recursos naturais, por isso, as perspetivas de desenvolvimento económico dependem em grande medida da valorização dos recursos naturais, visto que o capital natural do país ainda oferece perspetivas encorajadoras de crescimento em vários setores tais como: agricultura,

---

<sup>6</sup> Sobre a aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa, Diogo Freitas do Amaral sublinha que os procedimentos especiais, não obstante a sua disciplina principal se encontrar noutros diplomas que não o CPA, se subordinam também, quer aos princípios gerais da atividade administrativa constantes no CPA, quer às normas que nesse Código concretizam preceitos constitucionais. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 3ª edição, Coimbra, Almedina, 2016, p. 287

<sup>7</sup> Os princípios gerais da atividade administrativa desempenham um papel crucial na conformação do regime de AIA e na sua aplicação prática. Neste sentido, cfr. Jorge PAÇÃO, *A avaliação de impacto ambiental e o princípio da imparcialidade* ... ob. cit. p. 74

<sup>8</sup> Destaca-se o direito português e de outros países de língua oficial portuguesa.

floresta, indústrias extrativas, turismo e pesca<sup>9 10</sup>. No entanto, os principais instrumentos da Política e Direito do ambiente e desenvolvimento do país, apelam para a necessidade de o desenvolvimento socioeconómico ser promovido com base na gestão racional dos recursos naturais de modo a evitar danos significativos aos componentes ambientais naturais com vista a permitir o desenvolvimento sustentável do país<sup>11</sup>.

A conciliação do desenvolvimento económico e social com a necessidade imperiosa da proteção do ambiente<sup>12</sup> preconizada pelos principais instrumentos do Direito e política em matéria do ambiente e desenvolvimento, é uma tarefa árdua que preocupa e coloca sérios desafios aos Estados e muitas organizações em todo o mundo sendo, por isso, um dos principais temas de atualidade.

Em países menos desenvolvidos como a Guiné-Bissau, os desafios são maiores, devido a forte dependência aos recursos naturais e aos serviços ecossistémicos. Por isso, muitas vezes, a necessidade de explorar os recursos naturais, construir vias de acesso, fábricas ou outras ações com impactos diretos e imediatos na economia do país ou no dia a dia das populações, obriga a que seja relegada para o segundo plano (ou ignorado) o dever de proteção do ambiente através da gestão racional dos recursos naturais e uma utilização sustentável dos componentes ambientais naturais. Ora, para que o

---

<sup>9</sup> Neste sentido aponta a nossa nota introdutória na coletânea da legislação fundamental de direito do ambiente e dos recursos naturais da Guiné-Bissau. Cfr. Welena da SILVA, *legislação fundamental de direito do ambiente e dos recursos naturais da Guiné-Bissau*, edição -Carla Amado Gomes, 2018, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/16835/view>

<sup>10</sup> O Programa Estratégico e Operacional “*Terra Ranka*” 2015-2025, considera a biodiversidade e o capital natural como pilares fundamentais para o desenvolvimento económico do país.

<sup>11</sup> A segunda versão do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II) atualizado em 2010 define as grandes orientações para o desenvolvimento socioeconómico da Guiné-Bissau. o seu terceiro eixo visa a promoção do desenvolvimento económico durável, no qual a dimensão do desenvolvimento durável tem como propósito desenvolver as infraestruturas económicas de base em conformidade com as exigências ambientais e sobretudo aquelas relacionadas com as alterações climáticas. No mesmo sentido pugna o programa de desenvolvimento “*Terra Ranka*” 2015-2015 que considera crucial para o desenvolvimento do país a gestão durável do capital natural e preservação da biodiversidade.

O Plano Nacional do Ambiente (2004) anuncia como seu objetivo contribuir para o desenvolvimento socioeconómico durável do país e apoiar na procura de soluções para garantir a segurança alimentar, erradicação da pobreza, controlo da poluição e saneamento do ambiente, conservação dos recursos naturais e controlo avançado da desertificação, assim como minimizar os impactos da ação antrópica no ambiente. A Lei de Bases do Ambiente (2011), por seu turno, reza que a política do ambiente tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, quantitativa e qualitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento durável (art.º 4º nº 2).

<sup>12</sup> Sobre a necessidade de conciliação do desenvolvimento económico e a proteção do ambiente como fundamento do Direito do Ambiente, cfr. António SOUSA FRANCO, *Ambiente e Desenvolvimento: enquadramento e fundamentos do Direito do Ambiente*, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 1994, pp. 35-76

desenvolvimento possa ser sustentável, é necessário tomar em conta não só o fator económico, mas também os fatores sociais e ambientais.

Nesta perspetiva, o presente estudo é um alerta para as autoridades e à sociedade guineense em geral sobre a importância de avaliação prévia do impacto ambiental de ações suscetíveis de provocarem danos significativos aos componentes ambientais naturais ser uma realidade na Guiné-Bissau, não obstante o estágio do desenvolvimento em que o país se encontra. Todavia, para que a AIA possa desempenhar o seu papel, isto é, propiciar a tutela preventiva do ambiente, promover a transparência na tomada de decisões e a democracia participativa é necessário, acima de tudo, que o seu regime jurídico seja concebido em moldes que o torna operativo e com soluções compagináveis com a realidade jurídico-social guineense, caso contrário, a promoção do desenvolvimento económico e social de que o país tanto precisa e a proteção do ambiente podem ser negativa e desproporcionalmente sacrificadas. A promoção do desenvolvimento económico e a proteção do ambiente podem ser sacrificadas de forma desproporcional se o regime de AIA não for capaz de indicar caminhos para que seja assegurado o equilíbrio e a devida ponderação dos interesses económicos, sociais e ambientais, fazendo com que um determinado interesse prevaleça *cegamente* sobre outro (s).

Pese embora a sua valia na tutela preventiva do ambiente e dos problemas que tem colocado na prática, não há nenhum estudo na Guiné-Bissau sobre o tema. Neste contexto, a presente dissertação, sendo a primeira reflexão científica sobre a AIA no direito guineense, destaca-se pelo seu objeto e ainda por demonstrar a necessidade do estudo e criação de outros instrumentos preventivos de tutela ambiental.

## CAPÍTULO I

### GÉNESE, DIFUSÃO E ENQUADRAMENTO JURÍDICO DE AIA

#### SECÇÃO I

#### GÉNESE, EVOLUÇÃO E DIFUSÃO DE AIA

##### **1. Das análises do custo e benefício à Avaliação de Impacte Ambiental: a originalidade da NEPA**

A necessidade de conciliação do desenvolvimento económico com a proteção do ambiente constitui, desde os anos sessenta do século passado, uma das maiores preocupações dos Estados e de muitas organizações em todo o globo. Este fato deve-se às consequências nefastas que muitas ações antrópicas têm provocado ao ambiente e, consequentemente, ao equilíbrio do ecossistema<sup>13</sup>. O alerta lançado pelos cientistas nos finais dos anos 60 do século passado sobre os riscos da degradação ambiental, teve repercussões em muitos países e organizações.

Em 1968, o Conselho de Europa adotou duas declarações, uma sobre princípios de luta contra a poluição do ar, a outra sobre a preservação dos recursos em águas doces (Carta Europeia da Água). No mesmo ano, surgiu no continente Africano, a Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e Recursos Naturais<sup>14</sup> <sup>15</sup> e a Assembleia

---

<sup>13</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª edição, AAFDL Editora, Lisboa, 2018, pp. 23-27

<sup>14</sup> Esta convenção foi revista em Maputo (Moçambique) no dia 11 de julho de 2003. Cfr. [https://au.int/sites/default/files/decisions/9548-assembly\\_po\\_10\\_12\\_july\\_2003\\_auc\\_the\\_second\\_ordinary\\_session.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9548-assembly_po_10_12_july_2003_auc_the_second_ordinary_session.pdf), consultado em 02/01/2019.

A Guiné-Bissau não ratificou nem a Convenção de Argel (1968) nem a revisão de Maputo.

<sup>15</sup> A Convenção de Argel é considerada como o berço do Direito do Ambiente em África. Sobre esta posição cfr. Mohamed Ali MEKOUAR, *Le texte révisé de la Convention sur la Conservation de la*

Geral das Nações Unidas convocou, através da resolução XXIII, de 3 de dezembro de 1968, uma conferência mundial sobre o ambiente que viria a realizar-se em junho de 1972, em Estocolmo, na qual foi adotada uma Declaração constituída por um preâmbulo e vinte e seis princípios bem como um Plano de ação composto por cento e nove resoluções<sup>16</sup>. Por causa disso, CARLA AMADO GOMES afirma que “no final dos anos 1960, falecia a crença na Natureza como fonte de utilidades perpétuas e nascia um foco de preocupação que não mais abandonaria a agenda política, interna e internacional e que se agiganta como uma crise civilizacional; “a crise ambiental”<sup>17</sup>.

Em alguns países, esta preocupação emergente, levou a que o público tenha exigido que os fatores ambientais fossem explicitamente tomados em consideração no processo de tomada de decisão capazes de provocar impactos significativos no ambiente<sup>18</sup>.

Tentativas iniciais de avaliação de projetos eram imperfeitas e limitadas à elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e de Análises de Custo-benefício (ACB), desenvolvida como um meio para exprimir todos os impactos do custo dos recursos, avaliados em termos monetários<sup>19</sup>. BRIAN CLARK testemunha que, certos projetos de grande envergadura tais como o terceiro aeroporto de Londres e a barragem de Assuão, que foram avaliados utilizando técnicas de ACB, causaram preocupação generalizada entre o público devido as suas insuficiências<sup>20</sup>. Deste modo, as deficiências nas ACB, como a alegada incapacidade de atribuir valores monetários realistas a “intangíveis ambientais”, tornaram-se evidentes<sup>21</sup>. Em consequência, foi desenvolvida uma nova abordagem de avaliação que veio a ser conhecida de *Avaliação de Impacte Ambiental*<sup>22</sup>, que teve a sua

---

*Nature et des Ressources Naturelles: petite histoire d'une grande renovation*, in Etude Juridiques de la FAO en ligne nº 54, avril 2006, p. 15

<sup>16</sup> A conferência de Estocolmo é o marco histórico do Direito internacional do ambiente. Nela, além do quadro principiológico *jus* ambiental, operou-se uma mudança no paradigma da relação homem-ambiente que assentava essencialmente numa visão antropocêntrica e utilitarista. Neste sentido, cfr. Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law*, CAMBRIDGE, 2015, p.8; Alexandre KISS, *Direito internacional do ambiente* in: Textos: Ambiente e consumo, - Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. - 1.v., pp. 79-80; Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. pp. 17-20

<sup>17</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*... ob. cit. p. 23

<sup>18</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 3

<sup>19</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. p. 3

<sup>20</sup> *ibidem*

<sup>21</sup> *ibidem*

<sup>22</sup> *ibidem*

primeira consagração formal nos Estados Unidos da América (EUA) através da *Nacional Environmental Policy Act* (NEPA) em 1970<sup>23</sup>.

Antes da NEPA<sup>24</sup>, a avaliação de projetos federais estadunidense era essencialmente um exercício contabilístico com recurso à ACB, com o fito de assegurar a correta utilização de fundos públicos. Na altura, recorria-se a algumas formas de avaliação técnica, mas raramente se dava grande importância aos potenciais impactos ambientais<sup>25</sup>.

A AIA ganhou expressão e relevância após a ocorrência de catástrofes ambientais como o derramamento de petróleo em Santa Barbara, que provocou protestos de grupos

---

<sup>23</sup> Neste sentido vide, entre outros, Alexandre KISS e Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*, 3<sup>ème</sup> ed. Paris, Pedone, 2004, P. 158; María Matilde CEBALLOS MARTÍN e Raúl PÉREZ GUERRA, *Régimen Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental Y del Tratamiento de Residuos Bajo la Perspectiva del Ordenamiento Jurídico Italiano: "Del Medio Ambiente Sostenible a la Defensa de los Derechos Humanos"* in Revista de Direito do ambiente e Ordenamento do Território n.os 16/17, Almedina, Coimbra, 1995, p. 23; John GLASSON, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, Third Edition, Routledge, 2005, pp. 28 ss; Christopher WOOD, *Environnemental Impact Assessment: a Comparative Review*, 2<sup>nd</sup> ed., Pearson, 2003, pp. 1-6; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente* - Coimbra: Almedina, 1998. Dissertação de doutoramento em Direito de Ambiente pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pp. 386 ss; Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*, 2<sup>a</sup> ed. Atualizada e ampliada, São Paulo, Oficina de Textos, 2013, p. 86; Carla AMADO GOMES, *A avaliação de impacto ambiental e os seus múltiplos: breve panorâmica do quadro normativo euro comunitário e apontamentos de jurisprudência*, in: Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo / coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, e Carla Amado Gomes, Lisboa, ICJP, 2011, pp. 57. Também disponível no endereço: <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/731>; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica*, aafdl, Lisboa, 2011, p. 41; Rute SARAIVA, *A avaliação de impacto ambiental no direito internacional*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICJP, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, ICJP, 2014 - pp. 25; Tiago SOUZA D'ALTE e Miguel ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas e a sua integração no edifício da avaliação ambiental*, Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, Coimbra, n.29-30(Jan.-Dez.2008), pp.127; Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, 3<sup>a</sup> edición, Thomson, 2003, p.91; Juan ROSA MORENA, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, 1.ed. - Madrid: Trivium, 1993, pp. 60-61; Tiago ANTUNES, *A decisão do procedimento de avaliação de impacte ambiental*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICJP, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, ICJP, 2014, pp. 21; O que é Avaliação de Impacto? disponível em: [http://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_pt\\_1.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_pt_1.pdf) ; Patrick THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne, éléments de droit comparé amérocain, chinois et indien*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 464; Ludwig KRÄMER, *Environment impact assessment in EU law - balance and perspectives* in revisitando A Avaliação de Impacto Ambiental, Coord. de Carla A. Gomes e Tiago Antunes, ICJP, 2013. p.7; Mário de MELO ROCHA, *A Avaliação de impacto ambiental como princípio do Direito do Ambiente nos quadros internacional e europeu*, Porto, 2000, p. 117; Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *Internacional Environmental Law*...ob. cit. p.68

<sup>24</sup> Mais detalhes sobre os antecedentes da NEPA, vide Chris.J. BARROW, *Environmental and Social Impact Assessment An Introduction*, ARNOLD, 1997, pp.166-169

<sup>25</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. p. 4

ambientalistas, chamando a atenção para a ineficácia das técnicas utilizadas para identificar e incorporar as perturbações ambientais na avaliação de projetos<sup>26</sup>.

Os objetivos da NEPA eram de “*estabelecer uma política nacional para promover um equilíbrio produtivo e saudável entre o homem e o ambiente, promover esforços tendentes a evitar ou eliminar os danos ao ambiente e à biosfera e melhorar a saúde e o bem-estar do homem, enriquecer os conhecimentos sobre os sistemas ecológicos e sobre os recursos naturais mais importantes para a nação e criar um Conselho para a Qualidade do Ambiente -CEQ*<sup>27</sup> (Sec. 101)<sup>28</sup>”.

Na sua secção 102, foi estabelecido o procedimento para a implementação dos objetivos nela previstos. O mais importante para a disciplina de AIA, está sedeada na alínea c) do nº 2. Nos termos desta disposição, as agências federais são obrigadas a elaborar estudos de impacto ambiental (EIA) antes de fazerem recomendações ou relatórios sobre propostas de legislação e antes de iniciarem quaisquer outras grandes ações federais que possam afetar de forma significativa a qualidade do ambiente humano<sup>29</sup>.

LUÍS F. C. ANTUNES, identifica no preceito, três critérios cuja conjugação se deduz o âmbito material de aplicação de AIA, tais como, o critério orgânico expresso no carácter federal da ação, o critério técnico-administrativo da importância ou envergadura do projeto ou atividade proposta e, por último, o ecológico, ou seja, os efeitos ambientais resultantes da ação<sup>30</sup>.

Entretanto, a NEPA foi revista pelo Decreto Executivo nº 11991, de 24 de maio de 1977 com o objetivo de reduzir a burocracia bem como assegurar que o processo conduza a decisões mais benéficas para o ambiente<sup>31</sup>. A referida revisão foi influenciada pela declaração proferida pelo Presidente JAMES EARL CARTER que, no seu primeiro discurso sobre o ambiente em que também falou da NEPA disse o seguinte:

---

<sup>26</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. p. 4

<sup>27</sup> Para mais detalhes sobre o CEQ consultar o site: <https://www.whitehouse.gov/ceq/> e <https://www.federalregister.gov/agencies/council-on-environmental-quality> consultados em 02/01/2019

<sup>28</sup> Cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo*... ob. cit. pp.390 ss; Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. p. 4

<sup>29</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. p. 5; Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental*... ob. cit. p. 86;

<sup>30</sup> Cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo*... ob. cit. p.395

<sup>31</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. pp. 5-6;



*“nos sete anos que se seguiram à sua entrada em vigor, a NEPA tem tido uma influência dramática e benéfica no modo como os novos projetos são planeados. Mas para que sejam de maior utilidade para os decisores e para o público em geral os EIAs devem ser concisos, inteligíveis e baseados em análises profissionais competentes. Devem refletir maior preocupação pela qualidade do que pela quantidade. Não queremos EIAs medidos em centímetros ou pesados em quilos”<sup>32</sup>.*

Estas preocupações do Presidente CARTER fazem todo o sentido nos dias de hoje e refletem as principais críticas e desafios que se apontam aos modelos de AIA hodiernos. Ao longo do presente estudo, analisaremos a forma como foram tratadas pelo legislador guineense.

Em síntese, pode-se afirmar que, muitos dos princípios e fases de AIA previstos nas legislações de muitos Estados hoje no mundo<sup>33</sup>, foram inspirados na NEPA. Deste modo, deve-se reconhecer que foi graças a invenção de AIA pela NEPA que os Estados e organizações tomaram a consciência da necessidade de os efeitos ambientais serem considerados antes da implementação de atividades capazes de provocar impactes significativos no ambiente.

## **2. Difusão e Internacionalização de AIA**

Após a consagração formal de AIA na NEPA, muitos países e organizações começaram a consagrá-la nos seus procedimentos de tomada de decisões capazes de afetar de forma significativa o ambiente. O Canadá (1973)<sup>34</sup>, a Nova Zelândia (1973)<sup>35</sup> e a Austrália (1974)<sup>36</sup> são apontados como os três primeiros países, após os EUA, a adotarem que a AIA deveria preceder as decisões governamentais suscetíveis de provocar impactes

---

<sup>32</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*... ob. cit. p. 5;

<sup>33</sup> Em que se destaca o princípio da participação do público no procedimento de AIA e definição do âmbito do estudo de impacto ambiental.

<sup>34</sup> Decisão do Conselho de Ministros de estabelecer um processo de avaliação e exame ambiental em 20 de dezembro de 1973, modificado em 15 de fevereiro de 1977.

<sup>35</sup> Procedimentos de proteção e melhoria ambiental de 1973.

<sup>36</sup> Lei de proteção ambiental (impacto de propostas) de dezembro de 1974.

significativos no ambiente<sup>37</sup>. Países como o Brasil e a Venezuela consagraram a AIA nas suas Constituições<sup>38</sup>.

No continente europeu, França foi o primeiro país a prever a obrigatoriedade de avaliação prévia de impactes ambientais resultantes de certos projetos. Assim, através da lei nº 76/629, de 10 de julho de 1976 relativa a proteção da natureza, consagrou-se “*les études d’impact*” através de três níveis de avaliação: *estudos ambientais, noticiais de impactes e estudos de impactos*, cuja regulação completa ocorreu com o Decreto nº 93-245, de 25 de fevereiro de 1993<sup>39</sup> <sup>40</sup>.

Influenciado pelo direito norte-americano e francês, o legislador europeu adotou a sua primeira Diretiva relativa a AIA em 1985 (Diretiva 85/337/CEE, de 27 de junho) que, entretanto, foi objeto de alterações em 1997, 2003 e 2009<sup>41</sup> <sup>42</sup>.

A primeira Diretiva sobre a AIA da União Europeia foi revogada em 2011, através da Diretiva nº 2011/92/EU, de 13 de dezembro de 2011, que instituiu um novo regime de AIA no espaço europeu. Em 2014, a Diretiva de 2011 foi alterada através da Diretiva nº 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. Sublinhe-se que as preocupações com a eficiência e sustentabilidade na utilização dos recursos, a

---

<sup>37</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental...* ob. cit. p. 91; Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos...* ob. cit. pp. 7 ss; María Matilde CEBALLOS MARTÍN e Raúl PÉREZ GUERRA, *Régimen Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental Y del Tratamiento de Residuos Bajo la Perspectiva del Ordenamiento Jurídico Italiano...* ob. cit. p. 23

<sup>38</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução...* ob. cit. p. 186 nota 270

<sup>39</sup> Cfr. Michael PRIEUR, *Droit de l’environnement*, 5ème édit, Paris, Dalloz, 2004, p. 73; Patrick THIEFFRY, *Droit de l’environnement de l’Union européenne...*, ob. cit., p. 464; Julien BÉTAILLE, *La procédure de l’étude d’impact après la loi portant engagement national pour l’environnement: des insuffisances récurrentes*, Revue juridique de l’environnement, Limoges, nº spécial (2010), p.241; Marie-Béatrice LAHORGUE, *La réforme de l’étude d’impact*, Droit administratif. L’actualité juridique, Paris, a.66n.32(4oct.2010), p.1807

<sup>40</sup> Pela lei nº 788/2010, de 12 de julho, o procedimento de estudos de impactos foi objeto duma reforma profunda, não só para corrigir os erros na transposição das Diretivas europeias sobre a AIA como também para simplificar o procedimento. Para mais desenvolvimentos, cfr. Marie-Béatrice LAHORGUE, *La réforme de l’étude d’impact...* ob. cit. p. 1807 ss; Julien BÉTAILLE, *La procédure de l’étude d’impact...* ob. cit. p. 242 ss

<sup>41</sup> Cfr. Christopher WOOD, *Environmental Impact Assessment: a Comparative Review ...* ob. cit. pp. 34-51; Alexandre KISS e Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l’environnement ...* ob. cit. p.160; Carla AMADO GOMES, *A avaliação de impacto ambiental e os seus múltiplos...* ob. cit. p. 57; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 443; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. p. 42; Joao Joanaz de MELO, *Metodologia...* ob. cit. pp.323-324; María Matilde CEBALLOS MARTÍN e Raúl PÉREZ GUERRA, *Régimen Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental Y del Tratamiento de Residuos Bajo la Perspectiva del Ordenamiento Jurídico Italiano...* ob. cit. pp. 23 ss

<sup>42</sup> Saliente-se que a primeira Diretiva AIA surgiu antes da proteção do ambiente ser inscrito nas competências comunitárias, algo que só viria a acontecer em 1987 com a revisão do Tratado de Roma pelo Ato Único Europeu. Para mais desenvolvimentos sobre o assunto, cfr., por todos, Carla AMADO GOMES, *A Avaliação de impacto...* ob. cit. p. 57

proteção da biodiversidade, as alterações climáticas, os riscos de acidentes e catástrofes, são as principais novidades da Diretiva de 2014<sup>43</sup>.

No plano do Direito Internacional convencional, o primeiro instrumento obrigatório prevendo a avaliação ambiental para certas atividades, é a Convenção Regional do Kuwait para Cooperação sobre a Proteção do Meio Marinho contra a Poluição, de 24 de abril de 1978<sup>44</sup>. No artigo 11º nº 1 desta convenção consta que “*Cada Estado Contratante procurará incluir uma avaliação de potenciais efeitos ambientais em qualquer atividade de planeamento que implique projetos no seu território, particularmente nas zonas costeiras, o que pode causar riscos significativos de poluição na Área do mar.*”

De seguida, multiplicaram-se as convenções multilaterais e bilaterais em todo o globo que consagraram a exigência de avaliação ambiental<sup>45</sup>. Entre elas destacam-se, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (artigo 206º); artigos 7º c) 14º nº 1 a) da Convenção sobre a Diversidade Biológica; a Convenção-quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (artigo 4.º n.º 1 f); a Convenção de Basileia sobre o transporte transfronteiriço de resíduos de 1989 (artigo 4.º n.º 2 f) e anexo V – A); Convenção relativa a AIA num contexto transfronteiriço em 1991 sob a égide da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE), Acordo Afro Euroasiática para a Conservação de Aves Aquáticas migratórias (AEWA- ponto 4 do plano de Ação) e a Convenção para a Cooperação em matéria de Proteção e Desenvolvimento do Meio Marítimo da Região de África Ocidental e do Litoral (Convenção de Abidjan- art.º 13º nº 2).

No plano de princípios, destaca-se a sua consagração indireta e não vinculativa nos princípios 13, 14, 15, 17 e 21 da Declaração de Estocolmo e de forma expressa no princípio 17 da Declaração do Rio bem como na Agenda XXI. Na sequência das crescentes referências à AIA nos instrumentos de Direito Internacional, em 1986, o

---

<sup>43</sup> Cfr. Considerando 7 da Diretiva sobre AIA de 2014. Para mais detalhes cfr. Carla AMADO GOMES, *A Revisão do Regime de Avaliação do Impacto Ambiental no contexto da plena transposição o da Diretiva 2014/52/UE, DO Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril: um impacto desfavorável in* Revista do Ministério Público, Lisboa, a.39 nº 154, abril-junho, 2018, pp. 47-52

<sup>44</sup> Cfr. Alexandre KISS e Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement...* ob. cit. p.159; Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. p. 28

<sup>45</sup> Para mais detalhes sobre o tema, cfr. Alexandre KISS e Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement...* ob. cit. pp.158-162; Rute SARAIVA, *A Avaliação Ambiental...* ob. cit. pp.26 ss; Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. pp. 21-31; Mário de MELO ROCHA, *A Avaliação de impacto ambiental...* ob. cit. pp. 117 ss

Grupo de Peritos de Direito ambiental da Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento classificou-a como um princípio emergente de Direito internacional<sup>46</sup>. No entanto, essa qualificação não tem sido pacífica tanto na doutrina assim como na jurisprudência internacionais.

Apesar de abordagens diferenciadas de AIA em diversos instrumentos *jus* internacionais, aliada às dúvidas em torno do seu verdadeiro âmbito e conteúdo<sup>47</sup>, parece-nos defensável a sua natureza principiológica no Direito Internacional do Ambiente<sup>48</sup> com eficácia *erga omnes*, sobretudo quando se trata de ações com impactes transfronteiriços, na medida em que abundam, na jurisprudência internacional, a sua referencia, sendo a primeira em 2010<sup>49</sup>, no caso “*des usines de pâte à papier sur le fleuve uruguay*” que opôs Argentina ao Uruguai, de 20 de abril de 2010<sup>50</sup> e o caso *Costa Rica vs Nicarágua e Nicarágua vs Costa Rica* sobre certas atividades realizadas pela Nicarágua na região fronteiriça e construção duma via na Costa Rica no rio *San Juan*, de 16 de dezembro de 2015<sup>51</sup>.

No primeiro caso, o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) concluiu que o Uruguai não cumpriu as suas obrigações procedimentais para com a Argentina, previstas nos artigos 7º à 12º do Estatuto do rio Uruguai de 1975, no domínio de avaliação ambiental (notificação, consulta e negociação). No segundo, o TIJ atribuiu à Costa Rica a soberania sobre o espaço em litígio e, em consequência, declarou que as atividades da Nicarágua, nomeadamente, a escavação de três tubos e o a presença militar naquele território, constituía a violação da soberania da Costa Rica.

---

<sup>46</sup> Cfr. Rute SARAIVA, *A Avaliação Ambiental*... ob. cit. p. 29

<sup>47</sup> Cfr. Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law*...ob. cit. pp. 69 ss; Rute SARAIVA, *A Avaliação Ambiental*... ob. cit. pp. 41 ss. Para a autora, não fica claro, em muitos casos, se a obrigação de AIA existe independentemente do âmbito geográfico e da localização dos efeitos ambientais adversos ou se está ligada à transposição de fronteiras, jurisdição ou a recursos comuns.

<sup>48</sup> Em sentido contrário, veja-se Rute SARAIVA, *A Avaliação Ambiental*... ob. cit. p. 26.

<sup>49</sup> Cfr. Márcio ALBUQUERQUE NOBRE, *Riscos Ambientais transfronteiriços e avaliação de impacte ambiental*, CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direitos do Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.12, nº 23, 2009, p. 123 ss; Carla AMADO GOMES, *Direito do Ambiente anotações*... ob. cit. p.25; Julien BÉTAILLE, *La procédure de l'étude d'impact*... ob. cit. p.241

<sup>50</sup> *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-FR.pdf>

<sup>51</sup> *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) et Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015, p. 665 disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20151216-JUD-01-00-FR.pdf>

Na sequência deste último caso, o Direito Internacional do Ambiente (DIA) e, em especial, o princípio de AIA, conheceu uma importante evolução nos passos que tem vindo dar para a sua afirmação na arena internacional. No dia 2 de fevereiro de 2018, o TIJ, relativamente a certas atividades realizadas pela Nicarágua na região fronteiriça com a Costa Rica, fixou uma indemnização pelos danos ambientais causados, no valor de 378 890,59 dólares americanos que a Nicarágua deverá pagar à Costa Rica, até o dia 2 de abril de 2018<sup>52</sup>. No caso em apreço, o TIJ considera que a avaliação ambiental é um princípio de direito internacional de base costumeiro.

No mesmo sentido pugnou o Tribunal Internacional do Direito do Mar que, num parecer sobre responsabilidades e obrigações dos Estados no quadro das atividades realizadas na Área (espaço marinho ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - Montego Bay 1982), de 1 fevereiro de 2011, considera que a obrigação de avaliação do impacto potencial sobre o ambiente também constitui uma obrigação direta ao abrigo da Convenção e uma obrigação geral direito internacional consuetudinário<sup>53</sup>.

Portanto, reconhecendo, contudo, que a AIA no plano internacional padece de alguns problemas, principalmente no tocante ao seu âmbito e conteúdo, julgamos que se deve admitir que é um princípio do DIA em crescente afirmação e autonomização<sup>54</sup>, na certeza de que a curto e médio prazo, esta tese será uma dogma, aliás, a importante e evolutiva jurisprudência bem como os pareceres de tribunais internacionais sobre o tema, apontam neste sentido.

### 3. O papel das instituições financeiras na difusão de AIA

A rápida difusão de AIA pelo mundo, em particular nos países em vias de desenvolvimento, deveu-se também à atuação das agências bilaterais de fomento ao desenvolvimento, como a *U.S Agency for International Development* e as suas congéneres da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico),

---

<sup>52</sup> *Certaines activités menées par le nicaragua dans la région frontalière (costa rica c. nicaragua)*, 2 février 2018, parágrafo 156, disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-FR.pdf>

<sup>53</sup> Cfr. *Responsabilités et obligations des Etats dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, avis consultatif, 1er février 2011, TIDM Recueil 2011, parágrafo 145, disponível em: [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no\\_17/17\\_adv\\_op\\_010211\\_fr.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_fr.pdf)

<sup>54</sup> Cfr. Julien BÉTAILLE, *La procédure de l'étude d'impact...* ob. cit. p.241, nota 4; José JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*, McGraw, Marid, 1999, pp. 77-78

assim como os bancos de desenvolvimento espalhados um pouco por todo o mundo<sup>55 56</sup>. Pela sua importância para a Guiné-Bissau, destacam-se as seguintes instituições financeiras: o Banco Mundial (BM), o Banco Africano para o Desenvolvimento (BAD) e o Banco Oeste Africano para o Desenvolvimento (BOAD).

O BM introduziu pela primeira vez a AIA nas suas políticas, no início da década de 70, de uma forma *ad hoc*<sup>57</sup>. Em 1989, aprovou a sua primeira Diretiva Operacional sobre avaliação ambiental (O. D. 4. 00, 1989) que, entretanto, foi revista e atualizada em outubro de 1991. Os princípios e procedimentos do BM para AIA e questões conexas foram revistas substancialmente em 1999 e em 2013<sup>58</sup> (*Politiques opérationnelles (OP) 4.01 Environmental Assessment Evaluation environnementale et annexes, Procédures de la Banque (BP 4.01) et le Guide des bonnes pratiques (GP 4.01)* com vista a corrigir algumas insuficiências a nível procedimental, como a não previsão do acesso à informação e participação das populações locais na AIA ou a apresentação de alternativas mais corretas do ponto de vista ambiental para o projeto com a implementação de medidas mitigadoras e de gestão dos efeitos nocivos a produzir<sup>59</sup>.

Na sua Diretiva Operacional sobre AIA, o BM exige que os efeitos ambientais dos projetos submetidos ao financiamento sejam avaliados de forma prévia e racional a fim melhorar o processo de decisão. Assim, submete todos os projetos a um exame ambiental prévio com vista a apurar os potenciais impactes ambientais bem como o tipo de avaliação ambiental que deverá ser adotado mediante uma categorização.

Com o mesmo propósito, o Banco Oeste Africano para o Desenvolvimento<sup>60</sup>, em 2013, adotou a sua Política Operacional e Procedimento em matéria de AIA<sup>61</sup> e o Banco

---

<sup>55</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. p. 101

<sup>56</sup> A União Europeia tem desempenhado também um papel notável na difusão de AIA para Estados com as quais estabelece acordos de cooperação. Neste sentido, veja-se Carla AMADO GOMES, *Introdução...* ob. cit. p. 187, nota 274.

<sup>57</sup> Cfr. Brian CLARK, *A AIA no Banco Mundial* in avaliação de impacte ambiental... ob. cit. p. 572; Sturt BELL e Donald McGILLIVRAY, *Environmental Law*, sixth edition, Oxford, 2006, p. 510-511; Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. pp. 105-106;

<sup>58</sup> Cfr. *Operational Manual* OP 4.01, disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f7384.pdf>

<sup>59</sup> Cfr. Rute SARAIVA, *A Avaliação...* ob. cit. p.40

<sup>60</sup> Em 2017, o BOAD realizou um estudo de impacto ambiental e social com vista ao financiamento parcial do projeto de construção do central solar fotovoltaico de capacidade de 20 MWc em Gabú, Bissau e Canchungo. O resumo do EIAS pode ser encontrado em: [https://www.boad.org/wp-content/uploads/2017/10/RESUME-EIES\\_PGES\\_Electrification-Bissau-Olive.pdf](https://www.boad.org/wp-content/uploads/2017/10/RESUME-EIES_PGES_Electrification-Bissau-Olive.pdf)

<sup>61</sup> Cfr. Reglement n° - 008/2013, de 5 de dezembro, disponível em: [https://www.boad.org/wp-content/uploads/2016/11/politique\\_es.pdf](https://www.boad.org/wp-content/uploads/2016/11/politique_es.pdf)

Africano para o Desenvolvimento adotou a sua Diretiva AIA em 2001, entretanto revista em 2013 e em 2015<sup>62</sup>. Todos esses bancos condicionam o financiamento de certos projetos mediante uma avaliação prévia dos seus possíveis efeitos no ambiente e na saúde das populações.

À escala internacional, o passo mais importante e recente em matéria de difusão de AIA, foi o surgimento dos “Padrões de Desempenho Ambiental e Social” da Cooperação financeira Internacional<sup>63</sup> e a sua adoção pelos bancos signatários dos “Princípios do Equador”<sup>6465</sup>. Os Princípios do Equador baseiam-se nos padrões de desempenho ambiental e social da Corporação Financeira Internacional para assegurar que os maiores projetos financiados são desenvolvidos de um modo socialmente responsável com práticas seguras de gestão ambiental, sendo a AIA o princípio diretor<sup>66</sup>.

#### 4. O passado e o presente de AIA na Guiné-Bissau

A tomada de consciência sobre a necessidade da avaliação do impacto ambiental de atividades suscetíveis de provocarem alterações ambientais significativas, começou a fazer eco, embora de forma tímida, no início da década de 90 do século passado, período em que a problemática ambiental foi inscrita na ordem do dia da Guiné-Bissau<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. Procédures d’Évaluation Environnementale et Sociale, disponível em: [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/SSS\\_%E2%80%93vol1\\_%E2%80%93Issue4\\_%E2%80%93FR\\_-\\_Proc%C3%A9dures\\_d%E2%80%99C3%89valuation\\_Environnementale\\_et\\_Sociale\\_PEES\\_.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/SSS_%E2%80%93vol1_%E2%80%93Issue4_%E2%80%93FR_-_Proc%C3%A9dures_d%E2%80%99C3%89valuation_Environnementale_et_Sociale_PEES_.pdf)

<sup>63</sup> A Cooperação financeira Internacional é o braço do Banco Mundial especializado no financiamento de projetos privados. Mais detalhes sobre os padrões de desempenho ambiental e social da Cooperação Financeira Internacional, cfr. *Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*, January 2012, disponível em: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbfd1a5d13d27/PS\\_English\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbfd1a5d13d27/PS_English_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES), consultado em 26/03/2018.

<sup>64</sup> Cfr. Luís Enrique, *A Avaliação*... ob. cit. p. 129

<sup>65</sup> Os princípios do Equador estão disponíveis em: [http://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator\\_principles\\_portuguese\\_2013.pdf](http://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_portuguese_2013.pdf)

<sup>66</sup> *vide* O que avaliação do impacto? Documento da Associação Internacional de Avaliação Ambiental, p. 3, disponível em: [http://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_pt\\_1.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_pt_1.pdf)

<sup>67</sup> O setor do ambiente começou a possuir uma estrutura a partir de 1992 com a institucionalização do Conselho Nacional do Ambiente (Decreto nº 24/92, de 23 de março) colocado sob a dependência do Presidente da República, contando ainda com um Comité Técnico e um Secretariado Executivo. Em 1994, com a realização das primeiras eleições multipartidárias no país, criou-se um departamento governamental encarregue da prossecução da política ambiental. Tratava-se da Secretaria de Estado do

O Conselho Nacional do Ambiente (CNA), primeira entidade criada para se ocupar das questões ambientais, através do Decreto nº 24/92, de 23 de março, tinha entre outras atribuições “*promover a avaliação de incidências ambientais dos projetos de infraestruturas, obras e instalações de novas atividades suscetíveis de afetarem o estado do ambiente*”<sup>68</sup>. Entretanto, não há registos de avaliações ambientais promovidas pelo Conselho Nacional do Ambiente<sup>69</sup>.

Com a participação da Guiné-Bissau nas conferências internacionais em que a problemática ambiental foi o tema central e posterior ratificação das convenções resultantes desses encontros<sup>70</sup>, as leis setoriais e os instrumentos orientadores da política ambiental guineense<sup>71</sup>, começaram a fazer referência direta ou indiretamente à necessidade de avaliação ambiental como forma de prevenir danos significativos ao ambiente<sup>72</sup>. Não obstante essas referências dispersas à avaliação ambiental ou ao estudo de impacto ambiental, o país não dispunha de nenhuma legislação nacional que regulasse o procedimento de avaliação ambiental e nenhuma entidade ao qual fosse incumbida a missão de organizar e dirigir a referida avaliação ou estudo.

No início dos anos 2000, o BAD, BM e a UE, condicionaram o financiamento de alguns projetos públicos com a prévia realização de um estudo e avaliação de impacto ambiental<sup>73</sup> <sup>74</sup>. As referidas avaliações consistiam basicamente na exigência de

---

Turismo, Ambiente e Artesanato que comportava uma Direção Geral do Turismo, Ambiente e Artesanato (Decreto Presidencial nº 2/94, de 24 de novembro). Em 1995, o Parlamento criou uma Comissão Especializada para o Ambiente, Recursos Naturais, Energia e Agricultura. No mesmo ano, foram ratificadas as principais convenções em matéria do ambiente.

A década de 90 do século passado é caracterizada também pela tomada de consciência da sociedade civil sobre a questão ambiental, originando a criação de muitas Organizações Não Governamentais do Ambiente.

<sup>68</sup> Vide artigo 2º alínea i) do Decreto nº 24/92, de 23 de março.

<sup>69</sup> Com a criação da Direção Geral do Ambiente em 1996, o Conselho Nacional do Ambiente foi extinto através do Decreto nº 11/96, publicado no suplemento ao Boletim Oficial nº 41/96, de 7 de outubro.

<sup>70</sup> A Guiné-Bissau ratificou a Convenção sobre a Diversidade Biológica em 27 de outubro de 1995.

<sup>71</sup> Nesta senda, o Plano Nacional de Gestão Ambiental aprovado (Decreto nº 3/2004, de 21 de fevereiro) prevê como uma das medidas para a proteção do ambiente, “*a obrigatoriedade da realização de estudos de impacto ambiental a nível de todos os projetos suscetíveis de repercussão no ambiente*”.

<sup>72</sup> Neste sentido, a Lei Quadro das áreas Protegidas (lei nº 3/97, de 26 de maio) refere indiretamente à avaliação ambiental no artigo 6º alínea b). O código de água prevê que “*a administração exigirá o estudo de impacto ambiental sobre as águas para determinados projetos que possam afetar a sua qualidade*” – art.º 33º nº 3.

<sup>73</sup> Pode-se apontar como exemplos, os estudos realizados para a construção da Ponte “Amílcar Cabral” sobre o Rio Mansoa financiada pela União Europeia (inaugurada em 2004) e a Ponte São Vicente também financiada pela União Europeia e inaugurada em 2009.

<sup>74</sup> É o caso do BAD que, no quadro da Organização para o Aproveitamento do Rio Gambia – OMVG, (que integram a Guiné-Bissau, Gambia e Senegal) encomendou um EIAS em 2002 para o projeto energético da OMVG que compreende a construção de barragens de Sambagalou e Kaléta bem como a construção duma linha de interconexão entre os países da OMVG. Mais detalhes em:



apresentação de um EIA capaz de identificar os possíveis impactes ambientais e sociais significativos bem como as medidas de minimização. Não havia, portanto, um momento de avaliação do EIA apresentado bem como a participação pública. Portanto, em rigor, pode dizer-se que não havia a procedimentalização de AIA.

Ora, se em relação a alguns projetos públicos financiados pelo BAD, BM e UE, a dimensão ambiental foi minimamente considerada, os projetos e ações privados eram implementados sem tomar em conta os possíveis impactes que poderão ter no ambiente.

Com efeito, na sequência da exigência imposta à Guiné-Bissau para o financiamento de projetos públicos de desenvolvimento, em 2004, no âmbito do projeto “*Gestão da Biodiversidade e da Zona Costeira*” (PGBZC-GB) financiado pelo BM, o Primeiro Ministro criou a Célula de Avaliação de Impacto Ambiental (CAIA), integrando-a no seu gabinete e sob a superintendência do seu Conselheiro para a área ambiental. De acordo com o Despacho do Primeiro Ministro, de 16 de dezembro de 2004, cabe a CAIA apoiar as empresas e instituições no seguimento e todo o processo de avaliação de impacto ambiental, assegurar a avaliação e emitir pareceres sobre os estudos de impacto ambiental, assegurar a monitorização em colaboração com as entidades vocacionadas bem como requerer e obter pareceres técnicos<sup>75</sup>.

Na ausência de um regime jurídico de AIA que definisse o procedimento assim como o seu âmbito, conteúdo, efeitos e, tendo a CAIA só duas pessoas (o coordenador e um contabilista), era impossível concretizar os objetivos para os quais a CAIA foi instituída. Por isso, parece justo a conclusão de que a CAIA foi criada apenas “*para o inglês ver*”, cujo objetivo principal era de agradar os financiadores que exigiam a realização de AIA bem como a institucionalização de uma entidade competente na matéria, como condições para continuarem a financiar projetos suscetíveis de afetarem significativamente o ambiente.

Em 2010, finalmente, foi aprovada a Lei n.º 10/2010, de 24 de setembro que consagrou, pela primeira vez, o regime jurídico de AIA na Guiné-Bissau. Refira-se que, a elaboração da lei de avaliação ambiental contou com o apoio técnico e financeiro do

---

<https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Environmental-and-Social-Assessments/ADF-BD-IF-2008-151-FR-MULTINATIONAL-PROJET-ENERGETIQUE-DE-LOMVG-RESUME-DE-LEVALUATION-DE-IES.PDF>

<sup>75</sup> Ponto 3 do Despacho.

Banco Mundial. Esse fato explica a razão por que a lei de avaliação ambiental guineense contém muitas soluções idênticas às constantes nas Diretivas do BM sobre a AIA<sup>76</sup>.

A lei de avaliação ambiental anuncia que estabelece normas relativas aos estudos e à avaliação ambiental e social bem como a auditoria, licenciamento e monitorização ambiental, em particular no que concerne aos efeitos de determinados projetos, programas, planos e políticas públicas ou privadas no ambiente e na saúde humana<sup>77</sup>.

Como se verá<sup>78</sup>, esta informação inicial prestada pelo legislador em relação ao âmbito de aplicação do diploma é deveras enganadora, visto que, o regime sediado na lei não corresponde o anunciado. Usando, aqui, uma expressão jornalística, poder-se-ia dizer simplesmente que, *a manchete não corresponde exatamente ao noticiado!* Assim sendo, entende-se que a designação correta seria “lei de avaliação de impacte ambiental” e não “lei de avaliação ambiental”, porque o regime não regula todas as formas de avaliação ambiental anunciadas.

Sistematicamente, o diploma comporta 8 capítulos. O primeiro capítulo ocupa-se das *disposições gerais*, o segundo refere-se aos *componentes da avaliação ambiental*, o terceiro aborda a questão da *divulgação dos componentes de avaliação ambiental*, o quanto trata da *organização e competências*, o quinto sobre *os impactes transfronteiriços*, o sexto relativo a *distribuição das receitas* e, por fim, o oitavo, fecha com as *disposições finais e transitórias*. O diploma dispõe ainda de três anexos, dele fazendo parte integrante. No anexo I, consta a lista de atividades ou projetos referidos no artigo 2º nº 1 que define o âmbito de aplicação de AIA; no anexo II figuram outras atividades ou projetos a que se refere o artigo 2º nº 1 e, por último, no anexo III, figura a lista de setores cujos programas, planos e políticas devem ser sujeitos a avaliação ambiental nos termos do artigo 2º nº 1.

Sobre a estrutura formal do diploma impõe-se fazer duas observações. A primeira prende-se sobre a organização dos capítulos e a segunda refere-se aos anexos, isto

---

<sup>76</sup> Para nós, a lei de avaliação guineense é uma mescla da Diretiva do BM e a 2ª lei portuguesa sobre AIA (Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de maio).

<sup>77</sup> Cfr. artigo 1º nº 1 da lei 10/2010, de 24 de setembro.

<sup>78</sup> ver *infra* 1.2.1. Capítulo III, Secção I.

porque a técnica legislativa utilizada na organização dos capítulos e dos anexos, não parece ser a mais adequada para uma melhor e correta compreensão do regime.

O capítulo relativo a organização e competências no âmbito do procedimento de AIA deveria ser o segundo capítulo, isto é, após as disposições gerais. Assim, antes de entrar na regulação da *dinâmica* da avaliação ambiental (o procedimento), a parte *estática* do regime deveria ser completada com a indicação dos órgãos intervenientes no procedimento e as suas respetivas competências<sup>79</sup>.

Em relação aos anexos, entende-se que, não havendo nenhum critério material de distinção dos projetos constantes nos dois primeiros anexos<sup>80</sup>, o que implica que não há nenhuma diferença do regime de submissão à AIA, o legislador deveria prever apenas dois anexos: um em relação aos projetos e atividades e outro em relação aos setores de planos, programas e políticas sujeitos a avaliação ambiental.

Como se verá mais adiante<sup>81</sup>, tanto os projetos do anexo I assim como os do anexo II, antes de serem sujeitos à avaliação de impacto ambiental, devem ser submetidos a um exame prévio de categorização, subprocedimento esse que determinará o potencial impacto significativo do projeto e o tipo de estudo de impacto ambiental a ser realizado. Portanto, do regime, não resulta nenhuma diferença entre os dois anexos, fato que torna inútil e desnecessária a separação.

Recentemente, o regime de AIA foi apetrechado de alguns instrumentos fundamentais para a sua operacionalização. Tratam-se dos regulamentos do licenciamento ambiental<sup>82</sup>, do estudo de impacto ambiental<sup>83</sup>, da participação pública no procedimento de AIA<sup>84</sup>, da auditoria ambiental<sup>85</sup> e o de inspeção ambiental<sup>86</sup>. O mérito dos instrumentos citados será objeto da nossa apreciação ao longo do presente estudo.

---

<sup>79</sup> Neste sentido, a propósito do Decreto-lei n° 69/2000 português, cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, Maria A. S. ARAGÃO e Maria Toledo ROLLA, *Regime Jurídico...* ob. cit. p. 41; Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos*, CEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.3n.1(2000), p.75

<sup>80</sup> No Direito Português, por exemplo, há essa distinção, como se pode confirmar no artigo 1° n° 3 alíneas a) e b) do Decreto-Lei n° 152-B/2017 de 11 de dezembro.

<sup>81</sup> Ver *infra* 1.1.2. Capítulo III, Secção II.

<sup>82</sup> Decreto n° 8/2017, de 28 de junho.

<sup>83</sup> Decreto n° 7/2017, de 28 de junho.

<sup>84</sup> Decreto n° 5/2017, de 28 de junho.

<sup>85</sup> Decreto n° 9/2017, de 28 de junho.

<sup>86</sup> Decreto n° 10/2017, de 28 de junho.

Em suma, pode-se concluir que, a introdução de AIA no direito guineense, deveu-se ao papel interventivo e notável que a União Europeia, Banco Mundial e o Banco Africano do Desenvolvimento têm tido na Guiné-Bissau, em especial no domínio da proteção do ambiente<sup>87</sup>. Deste modo, confirma-se o papel relevante que as organizações internacionais, nomeadamente, as financeiras têm desempenhado na difusão de AIA para os países em vias de desenvolvimento, malgrado os problemas que colocam na prática<sup>88</sup>.

## 5. A Lei de Bases do Ambiente e a AIA

Volvidos seis meses após a entrada em vigor da lei de avaliação ambiental, foi aprovada a Lei de Bases do Ambiente (LBA) – Lei n.º 1/2011, de 2 de março, consagrando as bases e princípios gerais da política de proteção do ambiente e da gestão dos recursos naturais na Guiné-Bissau. Em relação a AIA, o artigo 32º n.º 1 desta lei prevê que “os planos, projetos, programas, trabalhos e ações que possam afetar o ambiente e a qualidade de vida das pessoas, quer sejam da responsabilidade e iniciativa de um organismo da administração central, regional ou local, quer de instituições públicas ou privadas, devem respeitar as preocupações e normas desta lei, bem como da lei de avaliação ambiental e terão de ser acompanhados de um estudo de “*impacte ambiental*.” Com este normativo, a LBA consagrou o princípio de AIA no ordenamento jurídico guineense.

Por ser posterior à lei de avaliação ambiental<sup>89</sup>, afigura-se-nos importante analisar a sua força normativa face à lei de avaliação ambiental e extrair as conclusões necessárias.

Segundo CARLOS BLANCO DE MORAIS<sup>90</sup>, uma lei de bases pode ser definida como “*categoria legal que contém princípios e diretrizes genéricas, designados de “bases” gerais, que traçam as opções políticas primárias e estruturantes de um determinado*

---

<sup>87</sup> Um dos domínios em que essas duas organizações também intervêm é a conservação da biodiversidade, através do apoio logístico e financeiro para a gestão das Áreas Protegidas.

<sup>88</sup> Cfr. Sobre as vantagens e desvantagens da difusão de AIA pelos países em vias de desenvolvimento, cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA nos Países em vias de desenvolvimento* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 541-548

<sup>89</sup> A LBA surgiu depois da LAA porque este foi o que obteve financiamento primeiro.

<sup>90</sup> Cfr. Carlos BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas na ordem constitucional portuguesa*, in: O direito em Portugal / coordenador Alberto de Sá e Mello, 1ª ed. -México, D.F: Ubijus, 2017, p. 92

*regime jurídico, cuja disciplina carece de ser desenvolvida e concretizada por legislação de carácter comum”*<sup>91</sup>. Com base na definição atrás acolhida, pode argumentar-se que a LBA, diploma que estabelece as bases da política e ações no ambiente na Guiné-Bissau<sup>92</sup>, cumpriu a sua missão ao estabelecer o princípio geral de AIA<sup>93</sup>, remetendo a regulação do seu conteúdo e procedimento para uma legislação especial<sup>94 95</sup>.

Destarte, o dever de legislar sobre a AIA que recai sobre o legislador ordinário passa pela delimitação do âmbito de aplicação do instituto, o seu conteúdo e efeitos, bem como pela sua submissão aos princípios gerais da atividade administrativa<sup>96</sup> como também pela consagração de um conjunto de atos e formalidades com vista a preparação e emissão de uma decisão administrativa<sup>97</sup>.

O último aspeto referido *-procedimentalização de AIA-* significa que não deve haver avaliação ambiental de *planos, projetos, programas e políticas* sem um procedimento administrativo, sob pena de violação da LBA<sup>98</sup>. Ou seja, para a LBA, mais do que a decisão final sobre o processo de avaliação, o que importa é o *iter* decisório, ou seja, os caminhos percorridos para a tomada de decisão.

Com efeito, os princípios gerais da atividade administrativa (*legalidade, imparcialidade, proporcionalidade, prossecução do interesse público, colaboração com os particulares, boa fé, participação, informação, decisão, entre outros*) vinculam o legislador na construção teórica-dogmática do regime de AIA e servem de *indirizzo* de atuação da Administração Pública na prática de AIA.

---

<sup>91</sup> Sobre as leis de bases, em geral, cfr. Carlos BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas: as leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998; Paulo OTERO, *O desenvolvimento de leis de bases pelo governo*, Lisboa, Lex, 1997.

<sup>92</sup> Cfr. art.º 1º da LBA.

<sup>93</sup> Ao consagrar o princípio geral de AIA, a LBA dá corpo ao princípio de prevenção nele consagrado-art.º 5º alínea a) da LBA segundo o qual “*as atuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada, reduzindo ou eliminando as causas prioritariamente à correção dos efeitos dessas ações ou atividades suscetíveis de alterarem a qualidade do ambiente*”.

<sup>94</sup> Cfr. art.º 33º nº 2 LBA.

<sup>95</sup> Defendendo que a LBA constitui a âncora de vasta legislação setorial, cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*... ob. cit. pp.108-110

<sup>96</sup> Cfr. artigos 4 a 10 do CPA (lei 17/2011, de 12 de outubro).

<sup>97</sup> Cfr. art.º 1º nº 1 do CPA

<sup>98</sup> Sobre o caráter reforçado da LBA, cfr. Tiago DUARTE, *A Lei de bases do ambiente como lei de valor reforçado* in: A revisão da Lei de Bases do Ambiente: Atas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, dias 2 e 3 de fevereiro de 2011/ organização de Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, p. 63

No início deste ponto, referimos que a Lei de bases do ambiente surgiu depois da lei de avaliação ambiental (LAA). Logo, compreende-se a razão por que a LAA não tenha feito referência a ela como instrumento que desenvolve ou regulamenta. Todavia, este fato coloca, desde logo, a questão da hierarquia entre a LBA e as leis setoriais que versam sobre a proteção do ambiente ou a gestão dos recursos naturais.

A este propósito, embora a LBA seja posterior à LAA, entende-se que esta deve conformar-se com os princípios e “bases” estabelecidos naquela, sob pena da ilegalidade superveniente das suas disposições que a contrariem<sup>99</sup>. Este entendimento pode, *a priori*, não ser pacífico, visto que, a Constituição guineense é omissa em relação à hierarquia dos atos normativos ordinários, designadamente, a questão do caráter reforçado de algumas leis, matéria tratada, por exemplo, na Constituição Portuguesa<sup>100</sup>. Contudo, o silêncio do legislador constitucional guineense pode ser superado através duma interpretação cuidada e sistemática do ordenamento jurídico guineense na matéria, que poderá fornecer elementos para uma hierarquização dos atos normativos ordinários.

Assim, em relação ao caso em apreço, cumpre dizer que, não obstante as duas leis terem sido aprovadas pelo Parlamento<sup>101</sup> e serem, nesta medida, leis da Assembleia Nacional Popular na aceção do artigo 85º al. c) da CRGB conjugado com o artigo 95º nº 2 do Regimento da Assembleia Nacional Popular (lei nº 1/2010, de 25 de janeiro), a LBA, em relação as leis setoriais que tratam da questão ambiental, possui um valor reforçado pela sua hierarquia material<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. Veja-se neste sentido, Rui TAVARES LANCEIRO, *O estado de emergência ambiental* in: A revisão da Lei de Bases do Ambiente: Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, dias 2 e 3 de fevereiro de 2011 / organização de Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011 - p. 183 Também disponível no endereço: <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/732>; Welena da SILVA, *Relatório do Inventário sobre o estado da Produção Legislativa relativo à Gestão, Prospecção e Exploração dos Recursos Naturais na Guiné-Bissau*, elaborado no âmbito do Projeto “Gestão Transparente – Recursos Sustentáveis” – Reforço de Capacidades da Sociedade Civil para a Monitorização da Gestão e Exploração dos Recursos Naturais, financiado pela UE e executado pela ONG TINIGUENA, Faculdade de Direito de Bissau - Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas – Coord. Cláudio Monteiro, Bissau, junho de 2016, pp. 13 ss

<sup>100</sup> Cfr. artigo º 112 nº 3 CRP.

<sup>101</sup> Note-se que a LAA poderia ser aprovada pelo Governo porque a própria LBA remete para o Governo a sua regulamentação.

<sup>102</sup> Sobre as categorias de leis reforçadas, cfr. Carlos BLANCO DE MORAIS, *As leis reforçadas na ordem constitucional portuguesa*, ob. cit. pp.85-116

Para esta conclusão conta, não só, a natureza da LBA – “*uma lei que define as bases gerais para uma utilização e gestão correta do ambiente e seus componentes, com vista à materialização de uma política de desenvolvimento durável do país*”<sup>103</sup> - como também pelo disposto no seu artigo 56º segundo o qual:

1. *As legislações existentes que regem a gestão dos componentes ambientais devem ser ajustadas às disposições da presente lei.*
2. *Cabe ao Governo adotar as medidas regulamentares necessárias à efetivação da presente lei.*

Como se pode depreender através das disposições acima transcritas, é a própria LBA que resolve a sua posição hierárquica em relação a outros atos normativos, anteriores ou posteriores, que versam sobre a proteção do ambiente e/ou gestão dos recursos naturais na Guiné-Bissau. Por isso, a LAA, não obstante ser anterior, deve-lhe obediência sob pena de ilegalidade por violar um ato normativo hierarquicamente superior. Ao longo do presente estudo, procuraremos averiguar se a lei de avaliação ambiental (objeto principal no nosso estudo) e outras leis setoriais que devem conformar-se com a LBA cumpriram esse dever na regulação de AIA.

---

<sup>103</sup> Cfr. art.º 2º LBA.

## SECÇÃO II

### A CONFIGURAÇÃO JURÍDICA DE AIA

#### 1. As noções “impacte ambiental” e “avaliação de impacte ambiental”

Sem pretender analisar as noções *impacte ambiental e avaliação de impacte ambiental* do ponto de vista técnico, queremos apenas nesta sede desvelar, a partir das referidas noções, o objeto de AIA, indispensável para a compreensão do seu regime substantivo. De acordo com a LAA, o artigo 5º nº 12, o impacte ambiental, é qualquer alteração benéfica ou não, das propriedades físicas, químicas e biológicas do ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, influenciam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e económicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

Esta noção aproxima-se da definição de impacte ambiental adotada pela Convenção de Espoo sobre AIA em contexto transfronteiriço<sup>104</sup> e é resumida pela *International Association for Impact Assessment (IAIA)*<sup>105</sup> como *a diferença entre o que aconteceria sem a ação e o que aconteceria com a ação*<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr. artigo 1º nº 7.

<sup>105</sup> A IAIA, fundada em 1980, é uma organização de profissionais, membros voluntários, provenientes de um diversificado leque de interesses e organizações, os quais partilham uma preocupação comum pela gestão ambiental e a sustentabilidade. Para mais informações sobre a IAIA, cfr. *Visão, Missão, Valores, Código de Conduta Profissional e Responsabilidades Éticas*, disponível em: [http://www.iaia.org/pdf/Code%20of%20Ethics\\_pt.pdf](http://www.iaia.org/pdf/Code%20of%20Ethics_pt.pdf), consultado em 30/03/2018

<sup>106</sup> Cfr. O que é Avaliação de Impacto? p. 1, disponível em: [http://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_pt\\_1.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_pt_1.pdf), consultado em 30/03/2018



Mostrando-se coerente com a noção de impacte ambiental adotada, o legislador define a AIA como “*processo de avaliação dos impactes ecológicos, económicos e sociais que podem advir da implantação de atividades antrópicas e de monitoramento e controle desses efeitos pelo poder público e pela sociedade*”<sup>107</sup>. Esta noção de AIA aproxima-se, de igual modo, da noção de AIA adotada pela *International Association for Impact Assessment* (IAIA), segundo a qual, a avaliação de impacte ambiental é o “*processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes -biofísicos, sociais e outros- de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos*”<sup>108</sup>.

Das noções adotadas pelo legislador, resulta que o objeto de AIA na Guiné-Bissau é amplo, isto é, abrange não só os fatores ambientais, mas também os fatores socioeconómicos<sup>109</sup>. Importa notar que, por detrás da noção ampla de *impacte ambiental e avaliação de impacte ambiental* está a conceção ampla do ambiente<sup>110 111</sup> assumida pelo legislador guineense, tanto na Lei de Bases do Ambiente (artigos 3º, 7º - 18) assim como na Lei de Avaliação ambiental (artigo 5º nº 1).

A consideração de fatores socioeconómicos<sup>112</sup> no procedimento de AIA não é consensual na doutrina. Para o JOSÉ E. FIGEIREDO DIAS, MARIA A. S. ARAGAO e MARIA ROLLA, a consideração de parâmetros não ambientais na definição de impacte ambiental é excessiva e exorbita os poderes dos organismos responsáveis pelo procedimento de AIA<sup>113</sup>. Debruçando-se sobre o assunto, CATARINA MORENO PINA, defende que os fatores socioeconómicos devem ser considerados no

---

<sup>107</sup> Cfr. artigo 4º nº 1 alinea a) da LAA.

<sup>108</sup> Cfr. O que é Avaliação de Impacto? p. 1, disponível em: [http://www.iaia.org/uploads/pdf/What\\_is\\_IA\\_pt\\_1.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/What_is_IA_pt_1.pdf), consultado em 30/03/2018

<sup>109</sup> Também as instituições financeiras com as quais a Guiné-Bissau se relaciona (BM, BOAD e BAD) incluem os aspetos socioeconómicos nas suas exigências de AIA de projetos.

<sup>110</sup> Sobre as diferentes conceções do ambiente, cfr. Carla AMADO GOMES, *O Ambiente como Objeto e os objetos do Direito do Ambiente*, in Textos dispersos do Direito do Ambiente, vol. I, 1ª reimpressão, 2008, pp. 9-33

<sup>111</sup> Luís Enrique SANCHEZ apresenta o conceito do “ambiente” em diferentes países, cfr. *A Avaliação...* ob. cit. pp. 24-29

<sup>112</sup> A necessidade de consideração de fatores socioeconómicos na AIA surgiu no fim da década de 70 nos EUA como reação à prática existente de AIA tal como regulamentada pela NEPA. Alguns autores e profissionais argumentaram então que a ênfase dada às questões ambientais na avaliação de projetos resulta numa generalizada falta de atenção aos impactes sociais sobre os indivíduos, comunidades e instituições. Para mais detalhes cfr. Paulo PINHO, *Impactes Sociais e Económicos* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p.231.

<sup>113</sup> Cfr. José E. FIGEIREDO DIAS, Maria. A. ARAGAO e Maria ROLLA, *Comentário ao Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental em Portugal*, CEDOUA, 2002, p. 30

procedimento de AIA, contudo, reconhece que a avaliação de fatores ambientais deve ser primordial e mais exigente do que os fatores socioeconómicos<sup>114</sup>.

A nossa posição é de que o procedimento de AIA é o espaço propício para a identificação e consideração das consequências socioeconómicas que possam resultar da implementação, funcionamento ou desativação de um projeto sujeito a AIA. Esta solução, salvo melhor opinião, é a melhor que se compagina melhor com a natureza poligonal ou multilateral do procedimento de AIA, em que a Administração tem o dever de identificar e ponderar os diferentes interesses em jogo na decisão final. Note-se que, a participação de diferentes intervenientes no procedimento de AIA tem a vantagem de permitir aos órgãos administrativos de terem uma visão holística das consequências do projeto que não devem ser ignorados<sup>115</sup>.

Por outro lado, tendo em conta a força jurídica da decisão do procedimento de AIA que será analisada mais adiante,<sup>116</sup> faz todo o sentido que as preocupações socioeconómicas relacionadas com o projeto entrem no leque das medidas de mitigação e compensação dos impactes que a entidade autorizante deve tomar em conta na autorização ou licenciamento do projeto, beneficiando-se assim dos seus efeitos.

Entretanto, a avaliação da viabilidade ambiental deve prevalecer sobre a consideração dos fatores socioeconómicos<sup>117</sup>, ou seja, se da avaliação ambiental feita resultar que o projeto é viável ambientalmente, mesmo que na sua vertente socioeconómica não seja viável, a decisão a tomar no âmbito de AIA deve ser favorável. Se ocorrer o contrário, isto é, um projeto ser considerado viável a nível socioeconómico, mas com graves prejuízos ambientais e em que as medidas de minimização ou compensação se revelarem demasiados insuficientes, deve-se emitir uma decisão desfavorável<sup>118</sup>.

Convém, no entanto, sublinhar que, o que estamos a defender não é uma avaliação de impacte social e económica de projetos no procedimento de AIA, mas sim a análise e consideração dos impactes socioeconómicos ou culturais resultantes de impactes ambientais, que, por sua vez, são suscetíveis de gerarem impactes sociais e económicos

---

<sup>114</sup> Cfr. Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. p. 59

<sup>115</sup> Neste sentido, cfr. Paulo PINHO, *Impactes sociais e económicos...* ob. cit. p. 236. Para o autor, a consideração de fatores socioeconómicos não é um fim, mas sim um meio para enriquecer a preparação da AIA.

<sup>116</sup> Ver *infra* 3.6. Capítulo III, Secção II

<sup>117</sup> Cfr. Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. p. 59

<sup>118</sup> Neste sentido, cfr. Paulo PINHO, *Impactes sociais e económicos...* ob. cit. pp. 239-240

(impactes indiretos), como também dos impactes sociais e económicos resultantes diretamente da implementação de um projeto<sup>119</sup>.

No caso guineense, além do estudo a apresentar pelo dono da obra ser de impacto ambiental e social do projeto, exige-se ainda um Plano de Gestão Ambiental e Social (artigo 19º LAA) com medidas de minimização ou compensação de impactes ambientais, sociais e económicos do projeto<sup>120</sup>. Portanto, para evitar externalidades negativas resultantes da implementação do projeto, as consequências socioeconómicas do projeto devem ser identificadas e consideradas no procedimento de AIA. Assim, beneficiando o Plano de Gestão Ambiental e Social da força jurídica da decisão de AIA, os direitos e interesses das comunidades locais e de outros atores implicados serão melhor ponderados e salvaguardados.

Com base no exposto, propomos a seguinte noção de AIA no direito guineense: *instrumento de apoio à decisão administrativa, baseado na identificação e avaliação dos impactes ambientais de uma determinada ação humana no ambiente bem como na identificação de alternativas e medidas de minimização ou compensação de impactes ambientais assim como de outros impactes identificados.*

## 2. O Princípio da Prevenção como fundamento de AIA

O princípio da prevenção, amplamente previsto no artigo 5º al. a) da Lei de Bases do Ambiente, é considerado como o mais importante dos princípios ambientais<sup>121 122</sup>, por apelar a adoção de medidas que visam evitar, quando possível, ou minimizar a ocorrência de danos contra os componentes ambientais naturais antes que eles se produzam.

---

<sup>119</sup> Neste sentido, Paulo PINHO, *Impactes sociais e económicos*... ob. cit. p. 236

<sup>120</sup> Faz todo o sentido que assim seja porque, por exemplo, em relação ao projeto de exploração do fosfato em Farim (norte da Guiné-Bissau), estima-se que 10 aldeias serão desalojadas e transferidas, para além de muitas restrições de acesso à espaços e recursos vitais para as comunidades locais. Para mais desenvolvimentos sobre este caso, cfr. Alexandre CABRAL, *Diagnóstico da situação atual da gestão de prospeção e exploração dos recursos minerais da Guiné-Bissau*, Bissau, 2016, p. 28

<sup>121</sup> Cfr. Michael PRIEUR, *Droit de l'environnement*... ob. cit. pp. 71-73; Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. p. 130-134; Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. p. 65-73;

<sup>122</sup> Para uma abordagem do princípio no Direito Internacional, cfr. Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VENUALES. *International Environmental Law*...ob. cit. pp.131 -138

Atendendo a fragilidade dos bens ambientais naturais, a antecipação de efeitos lesivos produzidos pela ação humana é determinante porque, podemos estar em presença de bens não regeneráveis cuja reconstituição *in natura* pode configurar-se uma missão impossível<sup>123</sup>. Nesta perspetiva, o aforismo popular “*mais vale prevenir do que remediar*” tem um significado especial no Direito e Política do Ambiente<sup>124</sup>, não só porque o retorno à situação anterior ao dano pode ser materialmente impossível, se em causa estiver um bem não regenerável, mas também porque, de um ponto de vista económico-financeiro, o custo de prevenção comparado com o de reparação é mais barato<sup>125</sup>. Por isso, como se costuma dizer, em questões ambientais, *não devemos envergonhar de chorar antes de doer*<sup>126</sup>. Enquanto princípio jurídico, a prevenção constitui o fundamento e limite do agir administrativo em matéria ambiental<sup>127</sup>.

Para se prevenir, é imprescindível conhecer ou estudar os possíveis impactes duma determinada ação antrópica no ambiente. Neste sentido, a avaliação de impacte ambiental, sendo um instrumento vocacionado para a identificação e avaliação de impactes ambientais e outras que deles resultam, surge como um dos instrumentos do Direito do Ambiente que concretiza o princípio de prevenção, sendo este o seu fundamento<sup>128</sup>.

Por que vivemos numa sociedade de risco em que muitas vezes a Administração é obrigada a decidir em cenários de incerteza<sup>129</sup>, sob pena da sua inércia ser ilegal<sup>130</sup>, o princípio de prevenção, segundo CARLA AMADO GOMES, deve ser alargado a riscos com vista a proteger os componentes ambientais de lesões, mas sem abdicar da ponderação de interesses<sup>131</sup>. Esse alargamento justifica-se porque, na opinião da autora,

---

<sup>123</sup> Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. p. 130

<sup>124</sup> Cfr. Michael PRIEUR, *Droit de l'environnement*... ob. cit. p. 71; Cláudia Maria SANTOS, Cruz, José Eduardo FIGUEIREDO DIAS; Maria Alexandra de SOUSA ARAGÃO, *Introdução ao direito do ambiente*, coordenação científica de José Joaquim Gomes Canotilho. - Lisboa: Universidade Aberta, 1998, p. 44

<sup>125</sup> Neste sentido, Cláudia Maria SANTOS, Cruz, José Eduardo FIGUEIREDO DIAS; Maria Alexandra de SOUSA ARAGÃO, *Introdução ao direito do ambiente*... ob. cit. p. 44

<sup>126</sup> Cfr. GOMES CANOTILHO, *Relações Poligonais ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo*, Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, Coimbra, nº1 (jun.1994), p.61

<sup>127</sup> Neste sentido, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. p. 76 ss

<sup>128</sup> O legislador guineense abre o preâmbulo afirmando que “a avaliação ambiental é um instrumento preventivo fundamental da política do ambiente...”

<sup>129</sup> O procedimento de AIA é um exemplo.

<sup>130</sup> Neste sentido, cfr. Paulo OTERO, *Direito do Procedimento*... ob. cit. p. 266

<sup>131</sup> Posição defendida pela Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. p. 131. Quem também nega a autonomização do princípio da precaução é o Professor Vasco Pereira da Silva, para quem, é preciso alargar o âmbito da prevenção para abarcar não só as situações de perigo como também as situações de risco, isto porque, nas sociedades pós-industrializadas, as lesões ambientais são o resultado de um

o princípio de precaução<sup>132</sup>, inventada para lidar com situações de risco e incertezas científicas, é inoperativa em todas as suas versões<sup>133</sup>.

Deste modo, o dever que recai sobre a Administração Pública de, mesmo em cenários de incerteza, adotar mecanismos para antecipar o surgimento de riscos (determináveis ou não), através de juízo de prognose, deve ser entendido como sendo obrigação resultante do princípio da prevenção em sentido amplo.

A AIA tem sido vista, por outro lado, como corolário do princípio do desenvolvimento sustentável e da gestão racional dos recursos naturais<sup>134</sup>, aliás, o próprio legislador guineense qualifica-a como “*uma forma privilegiada de promover o desenvolvimento sustentável pela gestão equilibrada dos recursos naturais, assegurando a melhor proteção da qualidade do ambiente*”<sup>135</sup> ...”

O desenvolvimento sustentável, de acordo com relatório Brundtland<sup>136</sup>, é “*o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras responder às suas*”. A sua qualificação como princípio do Direito internacional do Ambiente e mesmo do direito interno, tem suscitado um intenso debate doutrinário e jurisprudencial desde a sua consagração formal na Declaração do Rio de 1992, havendo alguns autores que entendem que é um princípio

---

concurso de causas em que é impossível distinguir rigorosamente fatos naturais de comportamentos humanos, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor*... ob. cit. p.69

<sup>132</sup> Para mais detalhes sobre os problemas do princípio da precaução, cfr. Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador Do Dever de Proteção do Ambiente*, Coimbra Editora, 2007, pp. 362-422. Para uma visão panorâmica atualizada do princípio no plano internacional e dos consensos e dissensos à volta, cfr. Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law*...ob. cit. pp. 137- 141.

<sup>133</sup> Sobre este ponto de vista, cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. p. 127; Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor*... ob. cit. p. 67-73. Em sentido contrário, veja-se, Paulo OTERO, *Direito do Procedimento*... ob. cit. pp. 265-271; Miguel NOGUEIRA BRITO, *Direito de Polícia*, Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. I, Coord. Paulo Otero e André Gonçalves Pereira, Coimbra, Almedina, pp. 306-310

<sup>134</sup> Neste sentido, Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor*... ob. cit. p. 154;

<sup>135</sup> Cfr. Preambulo da lei de avaliação ambiental.

<sup>136</sup> A primeira aparição pública do “desenvolvimento sustentável” é apontada ao Relatório publicado pelo PNUMA, WWF e UICN em 1980, tenho ganho reconhecimento no relatório de BRUNDTLAND de 1987, elaborado pela Comissão do Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas no âmbito da preparação da Conferência do Rio 92. Vide, Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law*...ob. cit. p. 155. Neste sentido, cfr. Marta Chantal da CUNHA MACHADO RIBEIRO, *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas: o caso português*: Coimbra Editora, 2013, p. 413

jurídico operativo<sup>137</sup> e outros que negam a sua autonomia, associando-o a outros princípios ambientais<sup>138</sup>.

Na verdade, após Rio 92, multiplicaram-se as convenções que fazem menção ao desenvolvimento sustentável, tendo muitos Estados optado mesmo por consagrá-lo nas respetivas Constituições<sup>139</sup><sup>140</sup>. No discurso dos políticos e de organizações *pro* ambiente em todos os países do mundo, o termo é de uso frequente, facto que levou CARLA AMADO GOMES a qualificar ironicamente o desenvolvimento sustentável como “*convidado indispensável a uma boa festa*”<sup>141</sup>.

Não querendo entrar no debate sobre o estatuto jurídico do desenvolvimento sustentável por não ser objeto do presente estudo, queremos apenas sublinhar que, no que a AIA diz respeito, o desenvolvimento sustentável deve ser visto e encarado como a necessidade de analisar e tomar em conta a viabilidade ambiental de um determinado projeto antes, durante e depois da sua implementação. Parafraseando VASCO P. DA SILVA, a AIA “*introduz do fator ambiental no processo de tomada de decisões administrativas, obrigando à análise e à contraposição dos benefícios económicos com os prejuízos ecológicos de um determinado projeto, permitindo assim apreciar a sustentabilidade ambiental de uma atividade que pode ser relevante em termos de desenvolvimento económico*”<sup>142</sup>.

---

<sup>137</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor...* ob. cit. pp.73-74; Paulo OTERO, *Direito do Procedimento...* ob. cit. 260-265. Neste sentido aponta o voto vencido do vice-presidente do TIJ, juiz Weemantry, no caso Hungria/Eslováquia de 25 de setembro de 1997 que na sua declaração disse o seguinte: “*o tribunal referiu ao desenvolvimento sustentável como um conceito no paragrafo 140. No entanto, considero que é mais do que um mero conceito, mas um princípio com valor normativo crucial para a resolução deste caso.*” Esta posição do Weemantry foi confirmada pelo tribunal arbitral na arbitragem do Reno de Ferro (Bélgica-Holanda), de maio de 2005. Para mais desenvolvimentos sobre este caso *vide*: Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law...* ob. cit. pp. 157-158;

<sup>138</sup> Neste sentido cfr. Carla AMADO GOMES, *A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”* Revista do Ministério Público, Lisboa, a.37 n.147 (jul. set. 2016), pp.138 ss; Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law...* ob. cit. p. 158; Sturt BELL e Donald McGILLIVRAY, *Environmental Law...* ob. cit. pp. 63-64; Marta Chantal da CUNHA MACHADO RIBEIRO, *A proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas...* ob. cit. pp. 406-437. Também o TIJ, no caso “*des usines de pâte à papier sur le fleuve uruguay*” que opôs Argentina à Uruguai, de 20 de abril de 2010, entendeu que o desenvolvimento sustentável é um conceito ou objetivo que deve guiar as negociações entre as partes, negando assim a sua natureza principiológica (parágrafos 77-77).

<sup>139</sup> A CRGB não faz referência ao desenvolvimento sustentável.

<sup>140</sup> Uma lista exaustiva de Constituições que consagraram o desenvolvimento sustentável é apresentada pela: Carla AMADO GOMES in *A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”* ... ob. cit. pp. 149 - 152

<sup>141</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES in *A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”* ... ob. cit. p. 137

<sup>142</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor...* ob. cit. p. 154

Portanto, independentemente da sua natureza jurídica, a promoção do desenvolvimento sustentável é um dos objetivos de AIA<sup>143</sup>, por apelar a ponderação de fator ambiental no processo de tomada de decisões suscetíveis de lesarem de forma significativa o ambiente<sup>144</sup>. Essa ponderação, visa prevenir danos ambientais significativos, com vista a garantir um ambiente sadio, equilibrado bem como a durabilidade dos recursos naturais<sup>145</sup>.

De igual modo, o princípio da gestão racional dos recursos naturais no âmbito de AIA deve ser visto na perspectiva de assegurar a continuidade dos recursos naturais existentes através da utilização de critérios de *eficiência ambiental*<sup>146</sup>. Esse objetivo atinge-se com a adoção de medidas preventivas com vista a evitar que as atividades humanas causem danos significativos aos componentes ambientais naturais<sup>147</sup>.

### 3. A Procedimentalização de Avaliação de Impacte ambiental

O procedimento administrativo é a sucessão ordenada de atos e formalidades com vista à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da administração pública (art.º 1º n.º 1 do CPA). Assim, os atos da administração, excetuados a atuação informal e em estado de necessidade<sup>148</sup>, surgem inseridos ou são produtos de um procedimento administrativo disciplinado por lei, como consequência da submissão da administração pública ao bloco da legalidade e ao princípio do Estado de Direito Democrático (art.º 4º

---

<sup>143</sup> Neste sentido, cfr. João Joanaz de MELO, *Metodologia...* ob. cit. p. 322; Tiago ANTUNES, *A Decisão...* ob. cit. p. 257

<sup>144</sup> Em sentido próximo, cfr. jurisprudência do TIJ (caso Hungria/Eslováquia) 1997, p. 78, parágrafos 140 e 141, confirmado no caso Argentina-Uruguai de 20 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-FR.pdf>

<sup>145</sup> Para uma definição dos recursos naturais, cfr. Fernando LOUREIRO BASTOS, *A internacionalização dos recursos naturais marinhos: contributo para a compreensão do regime jurídico-internacional do aproveitamento conjunto de petróleo e de gás natural nas plataformas continentais, do potencial aproveitamento de recursos minerais na área, da pesca no alto mar e os efeitos da regulamentação convencional respetiva em relação a terceiros Estados*, Lisboa, AAFDL, 2005, Tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Internacional Público), apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 142-153

<sup>146</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor...* ob. cit. p. 154

<sup>147</sup> Para Carla AMADO GOMES, *gere-se racionalmente não só prevenindo danos a bens não regeneráveis, como veiculando o aproveitamento de recursos essenciais à vida humana e ao progresso tecnológico, com respeito pela sua fragilidade e tendencial finitude*, cfr. *Introdução ao Direito do Ambiente...* ob. cit. pp. 135-136n

<sup>148</sup> Cfr. art.º 4º n.º 2 do CPA.

nº 1 do CPA e 8º nº 1 da CRGB)<sup>149</sup>. Esse fato deveu-se, sobretudo, ao abandono da doutrina clássica do ato como realidade central do Direito Administrativo<sup>150</sup>.

Em Portugal, a *procedimentalização* da atividade administrativa configura-se uma obrigação constitucional imposta pelo artigo 267º nº 5 da CRP<sup>151</sup> - segundo o qual, “o processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito”. Concretizando o preceito constitucional citado supra, o legislador ordinário português aprovou o primeiro CPA em 1991<sup>152</sup> que, entretanto, foi substituído por um novo CPA em 2015, contento regras e princípios fundamentais da atividade administrativa<sup>153</sup>.

A Constituição da República da Guiné-Bissau (CRGB) em vigor, ao contrário da CRP, não consagra normas e princípios dirigidos especificamente à Administração Pública e muito menos sobre a obrigatoriedade da *procedimentalização* do agir administrativo, por isso, pode afirmar-se que não há, na CRGB, aquilo que a doutrina apelida de *Constituição Administrativa*<sup>154</sup>.

Para AFONSO DE OLIVEIRA MARTINS, “*uma constituição que não se ocupe da Administração Pública, do poder administrativo e das relações de poder respectivas, não pode afirmar-se como Constituição própria de um Estado de Direito Democrático na medida em que não conseguirá cumprir a função normativa que dela se espera na regência efetiva dos poderes públicos e na limitação efetiva do poder administrativo,*

---

<sup>149</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo*... ob. cit. p. 303; Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, 2007, pp. 52-54; David DUARTE, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra: Almedina, 1996, pp. 85 ss

<sup>150</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Em busca*... ob. cit. p. 301 ss; Diogo FREITAD DO AMARAL, *Curso*. Vol. II... ob. cit. pp. 265-2 69; Jorge EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*..., ob. cit. p. 46 Manifestando reticências em relação a centralidade do procedimento administrativo no Direito Administrativo, cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA/ André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*... ob. cit. p. 55. Para estes autores, a grande disparidade entre as disciplinas legais dos diversos procedimentos administrativos torna praticamente impossível uma compreensão global da parte geral do Direito Administrativo a partir da ótica do Procedimento Administrativo.

<sup>151</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, ALMEDINA, 2016, p. 48

<sup>152</sup> DL nº 442/91, de 15 de novembro, revisto pelo DL nº 6796, de 31 de janeiro.

<sup>153</sup> DL N.º 4/2015, de 7 de janeiro

<sup>154</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª reimpressão da edição de novembro de 2013, Coimbra, ALMEDINA, p. 331 ss; Jaime RODRIGUEZ-ARANA, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Sevilla: Global Law Press/Editorial Derecho Global, 2015, p. 39



*enquanto forma de poder público*<sup>155</sup>.” Esta afirmação é correta visto que, é na Constituição que os poderes públicos encontram o fundamento e o limite para as suas atuações. Todavia, uma vez que a Constituição material não se esgota na Constituição formal<sup>156</sup>, pode, por via da cláusula aberta de direitos fundamentais,<sup>157</sup> encontrar-se, em fontes infra ou supraconstitucionais, normas e princípios materialmente constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

Não obstante a carta magna guineense não ter consagrado *expressis verbis* princípios jurídicos específicos dirigidos à Administração Pública, dela resultam princípios gerais que aplicam a todos os poderes públicos. Assim, por força do princípio de Estado de Direito Democrático<sup>158</sup> e da legalidade (artigos 3º, 59º nº 2 e 8º nº 1 da CRGB) pode retirar-se o dever de conformação dos atos da Administração com os princípios da legalidade, imparcialidade, igualdade, prossecução do interesse público, proporcionalidade bem como abertura à participação dos cidadãos nas atividades administrativas, entre outros. Outrossim, por força da Constituição, a Administração Pública está vinculada aos direitos fundamentais e as dar-lhes aplicabilidade direta no âmbito da função administrativa<sup>159</sup>.

Em 2011, foi aprovado o primeiro e único Código do Procedimento Administrativo guineense (lei nº 17/2011, de 12 de outubro) que estabelece a disciplina genérica da atuação dos órgãos administrativos consagrando, para o efeito, os princípios gerais do agir administrativo (*legalidade, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, decisão, prossecução do interesse público, boa fé, respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, colaboração com os particulares, decisão, participação, entre*

---

<sup>155</sup> Afonso de OLIVEIRA MARTINS, *Constituição, administração e democracia* in Evolução constitucional e perspectivas futuras: nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001, pp. 463-465

<sup>156</sup> Neste sentido, cfr. Paulo OTERO, *Manual de Direito administrativo*... ob. cit. p. 334; Jorge MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 13, 186

<sup>157</sup> Cfr. art.º 29º nº 1 CRGB.

<sup>158</sup> Sobre o tema e, sobretudo, as especificidades do Estado de Direito na Guiné-Bissau, cfr. Emílio KAFFT KOSTA, *Estado de direito: o paradigma zero: entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, Almedina, 2007

<sup>159</sup> Cfr. art.º 30º nº 1 CRGB. Para uma análise do sentido e alcance da vinculação da Administração Pública guineense aos direitos fundamentais, cfr. o nosso: *O Silêncio Ensurdecedor da Administração Pública*... ob. cit. p. 40 ss

outros) bem como outras regras para o processamento da atividade administrativa compatíveis com o modelo Estado de Direito Democrático<sup>160</sup>.

No que respeita a proteção do ambiente, cujo protagonista é a Administração Pública<sup>161</sup>, cabe destacar o princípio da participação<sup>162</sup> consagrado no artigo 49º e informação<sup>163</sup> previsto no art.º 53º, ambos do CPA. Tal como previsto na LBA<sup>164</sup>, as pessoas singulares e coletivas, devem poder intervir na formulação e execução das políticas do ambiente e desenvolvimento sustentável, incumbindo ao Estado promover e assegurar a participação de todos inclusive, os parceiros sociais no processo de tomada de decisão<sup>165</sup>.

Entretanto, para que a participação possa ser consciente e efetiva é crucial investir na educação *máxime* ambiental e disponibilizar toda a informação necessária através de meios idóneos.

De igual modo, o conceito amplo de legitimidade para iniciar e intervir no procedimento administrativo<sup>166</sup> segundo o qual, os cidadãos titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos e as associações sem carácter político que tenham por fim a defesa desses interesses têm legitimidade para iniciar e intervir no procedimento, assume uma importância particular no domínio da proteção do ambiente<sup>167</sup>.

Assim, para a proteção de interesses difusos<sup>168</sup>, designadamente, ambiente, ordenamento do território, património cultural, etc, o CPA confere aos cidadãos, a quem a atuação administrativa provoque ou possa provocar prejuízos, bem como às associações dedicadas à defesa de tais interesses, legitimidade para iniciar e intervir em

---

<sup>160</sup> Antes de 2011 vigorava na ordem jurídica guineense o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU- Decreto 46982). Diploma do período colonial que se manteve em vigor por força da lei 1/73, de 24 de setembro que fez uma receção material da legislação portuguesa anterior à independência da Guiné-Bissau.

<sup>161</sup> Neste sentido, cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 144-156; Cláudia Maria SANTOS, José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, Maria Alexandra de SOUSA ARAGÃO, *Introdução ao direito do ambiente*... ob. cit. p. 116

<sup>162</sup> Sobre o princípio de participação como princípio geral do agir administrativo, cfr. Paulo OTERO, *Direito do Procedimento*... ob. cit. pp. 104-105

<sup>163</sup> O direito à informação ambiental está previsto no artigo 40º da LBA.

<sup>164</sup> Cfr. art.º 5º al. g)

<sup>165</sup> Cfr. artigo 5º alínea g) da LBA.

<sup>166</sup> Cfr. André FOLQUE, *Procedimento administrativo e defesa do ambiente* in: *Textos: Ambiente e consumo* - Centro de Estudos Judiciários. - Lisboa, 1996. - 2.v., pp. 267-276

<sup>167</sup> Cfr. artigo 50º nº 1, 2 e 3 do CPA.

<sup>168</sup> Sobre a noção de interesses difusos e a sua diferença com os direitos fundamentais, cfr, por todos, Jorge MIRANDA, *Direitos Fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 98-102

procedimentos administrativos. Esta legitimidade é extensível ao contencioso administrativo quando esteja em causa a tutela dos interesses difusos<sup>169</sup>.

Apesar do ordenamento *jus* administrativo guineense conferir legitimidade processual ativa ,isto é, o direito de ação popular<sup>170</sup> às pessoas físicas e jurídicas para intentarem e intervirem em ações cautelares e principais em que esteja em causa a defesa do ambiente, o Tribunal Regional da Província Sul, no processo nº 20/2017, em que foi chamado a decidir uma providencia cautelar especificada ( embargo de obra nova) interposta pelas ONGs TINIGUENA e a Liga Guineense dos Direitos Humanos, na qual se pedia ao tribunal que ordenasse a suspensão da obra de construção duma central termoelétrica dentro dos limites do Parque Natural das Lagoas de Cufada, sem a prévia realização de avaliação ambiental, julgou improcedente a providencia cautelar, alegando a falta de legitimidade dos requerentes.

No Despacho de 20/04/2017, o juiz titular do processo, fundamentando a sua decisão no Código do Processo Civil (Decreto Lei nº 44. 129/1961, de 28 de dezembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 47/690/1967, de 11 de maio)<sup>171</sup> com base nos pressupostos da ação cível cautelar - Embargo de Obra Nova- , afirma que os requisitos previstos no artigo 412º nº 1 do CPC sobre o embargo de obra nova são cumulativos e, para tal, vislumbra-se que resultou danos e prejuízos enormes aos requerentes com a obra em causa na medida em que está a ser posta em causa um bem transversal no qual cada um tem direito, pelo que qualquer um podia requerer a sua proteção, desta feita registou-se o preenchimento do segundo requisito ( *que o dito trabalho ou serviço novo lhe cause ou ameace causar prejuízo*). Em relação ao primeiro requisito (*que o requerente seja titular de um direito*), entende que nada revela que a propriedade é da pertença dos requerentes ou que tenham um direito real de gozo, ex: usufruto, uso e habitação ou servidão que incide sobre o referido espaço, concluindo que o primeiro requisito não se encontra preenchido.

---

<sup>169</sup> Cfr. lei nº 10/2011, de 14 de junho “*qualquer cidadão, bem como as associações e fundações defensoras de interesses em causa, as autarquias locais, e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir nos termos da lei em processos principais e cautelares destinados à defesa dos bens e valores juridicamente protegidos como a saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado e das Autarquias Locais (artigo 25º nº 2)*”

<sup>170</sup> Cfr. Fernando REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente*, Almedina, 2014, pp. 83-87

<sup>171</sup> Diploma herdado do período colonial *ex vi* da lei nº 1/73, de 24 de setembro que fez uma receção material das leis portuguesas anteriores à independência que não contrariassem as normas e princípios do Estado da Guiné-Bissau.

No mesmo diapasão, a vara cível<sup>172</sup> do Tribunal Regional de Bissau, no âmbito do processo nº 519/2018, em que o Ministério Público interpôs uma providência cautelar especificada, embargo da obra nova, contra a construção duma estação de combustível na estrada que liga o Bairro dos Combatentes da Liberdade da Pátria ao Cemitério de Antula, indeferiu liminarmente a providência cautelar alegando o erro na forma do processo *ex vi* do artigo 199º conjugado com a alínea a) , nº 1 do artigo 474º do Código do Processo Civil.

Para o juiz titular do processo, o requeinte apresentou um pedido que só poderia formular no procedimento cautelar não especificado ou comum, uma que vez o embargo da obra nova implica que o seu requerente seja titular de um direito de propriedade ou qualquer direito real de gozo.

Apesar da providência cautelar consubstanciada no embargo de obra nova se revelar, legalmente admissível no contencioso administrativo, como resulta expressamente do disposto no artigo 104º nº 2 do CPCA, da qual consta a possibilidade de o interessado lançar mão às providências cautelares especificadas no Código de Processo Civil, entende-se que, o embargo de obra nova não é o meio processual inidóneo para a tutela do ambiente enquanto um bem coletivo, inapropriável, que presta utilidades indivisíveis e distinto dos direitos de personalidade. Assim, uma vez que ninguém, individualmente considerado, tem direito subjetivo ao ambiente, os pressupostos do embargo da obra nova afastam, desde logo, a utilização deste meio processual urgente para a tutela do ambiente.

Deste modo, a opção por uma providência cautelar não especificada ( art.º 399º do CPC) bem como por uma das modalidades de providências cautelares especificadas no Código do Processo do Contencioso Administrativo, em especial, a suspensão da eficácia de um ato administrativo ou de uma norma ( art.º104º nº 2 alínea a) e a intimação para a adoção ou abstenção de uma conduta por parte da Administração ou de um particular, designadamente, um concessionário, por alegada violação de normas de direito administrativo ( art.º 104º nº 2 alínea f) afigura-se nos melhor posicionados para a tutela contenciosa do ambiente.

---

<sup>172</sup> Uma vez que os tribunais administrativos ainda não estão a funcionar em todo o país, o conhecimento dos litígios jurídico-administrativos cabe aos tribunais comuns. Cfr. artigo 35º da lei 16/2011, de 12 de outubro – Lei Orgânica do Tribunal Administrativo.

Nos dois casos referidos supra, tratando-se de obras autorizadas através de um ato administrativo, podia-se lançar mão ao pedido de suspensão da eficácia do ato administrativo praticado que, nos termos do 118º nº do CPCA, a entidade administrativa, não pode, recebido o duplicado do requerimento, iniciar ou prosseguir a execução, salvo se, mediante resolução fundamentada, reconhecer, no prazo de 15 dias a cumprir junto do tribunal com a notificação à contraparte, que o deferimento da execução seria gravemente prejudicial para o interesse público. Portanto, este meio, como aliás, afirma a CARLA AMADO GOMES, pode ser de grande utilidade para a defesa do interesse ecológico<sup>173</sup>.

Em relação à legitimidade processual dos requerentes a questão não se devia colocar-se porque as associações têm legitimidade processual ativa ao abrigo do CPCA. Sobre este tema, convém assinalar que a inexistência duma lei que regula o direito de ação popular na Guiné-Bissau<sup>174</sup> não é e nem deve ser fator impeditivo para o reconhecimento desse direito pois, como sublinha CARLA AMADO GOMES, a “ação popular” não é um tipo de ação, mas sim um mecanismo de extensão da legitimidade processual quando esteja em causa bens de fruição coletiva essenciais à existência, identidade e qualidade de vida<sup>175</sup>.

Face ao desconhecimento dos mecanismos de reação contra os atentados ao ambiente, a tutela do ambiente na Guiné-Bissau fica mais enfraquecida, porque os cidadãos e os operadores de Direito não conhecem os meios de tutela que ordenamento *jus* administrativo coloca à disposição para reagir contra os atos e omissões da Administração Pública e/ou dos particulares lesivos do ambiente. Daí que, para uma maior e melhor tutela do ambiente é imperioso investir na formação e educação ambiental dos operadores de Direito e dos cidadãos sobre os mecanismos de tutela ambiental existentes.

Feitas estas breves considerações, importa frisar que, o procedimento administrativo, além de permitir a identificação e ponderação dos interesses públicos e privados relevantes para a decisão<sup>176</sup>, favorece a colaboração entre a Administração e os

---

<sup>173</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao direito*... ob. cit. p. 388

<sup>174</sup> Em Portugal, o direito de ação popular é regulado pela lei 83/95, de 31 de agosto.

<sup>175</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao direito* ... ob. cit. pp.359 ss

<sup>176</sup> Cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*... ob. cit. p. 56

particulares ampliando deste modo, a legitimidade de atuação dos órgãos administrativos, contribuindo para otimizar a aceitação social das suas decisões<sup>177 178</sup>.

Para os particulares, o procedimento facilita a salvaguarda das suas posições jurídicas subjetivas perante a Administração, assegurando que o agir administrativo se processe com transparência e respeito pelas regras e princípios aplicáveis<sup>179</sup>. Por conseguinte, confere padrões objetivos para o controlo administrativo e jurisdicional da atuação administrativa constituindo, assim, um importante instrumento de controlo e limitação do poder administrativo.

Assinala-se ainda que a generalidade dos atos e formalidades que integram o procedimento administrativo constituem requisitos de legalidade formal dos atos da administração cuja preterição tem consequências ao nível das respetivas legalidade e validade<sup>180</sup> (*vide* artigo 119º CPA).

Com base no que ficou dito, pode dizer-se que o procedimento administrativo é um importante instrumento ao serviço da Administração e dos particulares para a promoção e proteção de direitos e interesses legalmente protegidos bem como para a defesa do interesse público<sup>181</sup> e é, como defende CARLA AMADO GOMES, uma técnica propulsora da eficácia e da transparência da decisão sobre o risco<sup>182</sup>.

No domínio da proteção do ambiente, em que a antecipação dos efeitos lesivos de uma ação humana no ambiente é a palavra de ordem, o cumprimento rigoroso dos tramites procedimentais para a emissão da decisão, permite uma tutela *ex ante* dos componentes ambientais naturais. Por isso, para FIGUEIREDO DIAS, o procedimento administrativo

---

<sup>177</sup> A ideia da participação no procedimento como um fator de *legitimação pelo procedimento* também foi defendida por Vasco PEREIRA DA SILVA, *Em Busca...* ob. cit. pp.401 ss

<sup>178</sup> Marcelo REBELO DE SOUSA/ André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...* ob. cit. p. 53; Paulo OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo...* ob. cit. p. 56

<sup>179</sup> Marcelo REBELO DE SOUSA/ André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...* ob. cit. p. 53

<sup>180</sup> Cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA/ André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...* ob. cit. p. 54; Paulo OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo...* p. 23

<sup>181</sup> Neste sentido, cfr. GOMES CANOTILHO, *Proteção de direitos fundamentais através de organização e procedimento*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, a.8 (2011), p. 202

<sup>182</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Subsídios para um Quadro Principlológico dos Procedimentos de Avaliação e Gestão do Risco Ambiental*, in textos dispersos do Direito do Ambiente, vol. I, 1ª reimpressão, Lisboa, aafdl, 2008, p. 239

permite uma *proteção jurídica temporalmente adequada* aos componentes ambientais<sup>183</sup>.

Essa *proteção temporalmente adequada* só será efetiva se, em primeiro lugar, o procedimento for bem regulado e se, num segundo momento, os tramites previstos forem devidamente observados. Se o *iter* para a tomada de decisão não for bem regulado, ou seja, não forem devidamente observados os princípios que guiam o Direito do Ambiente e as melhores práticas na matéria, o procedimento, em vez de ser um instrumento preventivo de tutela do ambiente, pode ser um mecanismo que facilite ofensas ao ambiente.

Com base no que se disse, elementos há para encarar a AIA, na perspetiva jurídica, como um procedimento administrativo especial, isto é, uma sucessão ordenada de atos e formalidades com vista à emissão duma decisão administrativa sobre a viabilidade ambiental de um projeto público ou privado<sup>184</sup>. Para essa qualificação conta, de uma banda, o requisito formal, ou seja, a tramitação diferente do procedimento comum e de outra, o requisito objetivo, consubstanciado na matéria específica de que ocupa, neste caso, a proteção do ambiente<sup>185</sup>.

Como explica VASCO PEREIRA DA SILVA, o procedimento de AIA permite a autónoma consideração da dimensão ambiental dos projetos, num procedimento específico que, por sua vez, vai habilitar as autoridades administrativas a ter em conta essa vertente ecológica nos procedimentos de licenciamento ou autorização de projetos<sup>186</sup>.

Essa especialidade é aferida em relação ao procedimento principal de autorização ou licenciamento de projetos sujeitos a AIA, isto porque, a AIA não é um procedimento autónomo, mas sim um subprocedimento que deve enquadrar-se no procedimento

---

<sup>183</sup> Cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, ALMEDINA, 2002, p. 47

<sup>184</sup> Neste sentido vide, entre outros, Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*... ob. cit. p. 72; Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito*... ob. cit. pp. 185 ss; Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor*... ob. cit. pp.153 ss; Luís F. COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. pp. 585 ss; José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*... ob. cit. p. 48; José António RAZQUIN LIZARRAGA, *La evaluación*... ob. cit. p. 107

<sup>185</sup> Cfr. Luís F. COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. pp.586-587

<sup>186</sup> Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor*... ob. cit. p. 153

principal ou substantivo<sup>187</sup>. Nesta medida, o procedimento de AIA só existe se existir um procedimento principal de autorização ou licenciamento<sup>188</sup> de um projeto sujeito a AIA através do processo de *screening*<sup>189</sup>.

A inovação introduzida nas formas de atuação administrativa nos nossos dias através de AIA, levou o MICHEL PRIEUR a considerá-la como um *procedimento revolucionário*<sup>190</sup>, justamente porque o procedimento de decisão administrativa foi largamente transformado com a introdução do procedimento especial de avaliação ambiental de projetos antes de serem licenciados ou autorizados cuja decisão no caso guineense, como se verá, constitui o pressuposto para a prática de outros atos pela Administração. Nesta perspetiva, a tese de JUAN ROSA MORENO<sup>191</sup>, segundo a qual a avaliação de impacte ambiental é um procedimento ordinário em que não se verifica nenhuma singularidade procedimental que possa transformar a sua natureza ordinária em especial, é de afastar<sup>192</sup>.

Como última nota, refira-se que a pluralidade de sujeitos que nele intervém ou que podem ser afetados (*dono da obra, autoridades administrativas responsáveis pela AIA, entidades administrativas setoriais, comunidade local, público em geral*), faz do procedimento administrativo de AIA um bom exemplo duma relação jurídica multilateral ou poligonal<sup>193</sup> que caracteriza as relações jurídico-administrativas dos nossos dias, em que o órgão administrativo é confrontado com vários interesses, muitas vezes colidentes ou conflitantes, que reclamam, por força do princípio da

---

<sup>187</sup> Neste sentido, cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*... ob. cit. p. 48; Luis ORTEGA Álvarez (Diretor), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edición, Valladolid: Lex Nova, 2005, p. 135

<sup>188</sup> No caso de projetos públicos a aprovação ou outro mecanismo indispensável para a implementação de um projeto.

<sup>189</sup> Ver *infra* 1.2.2. Capítulo III, Secção II.

<sup>190</sup> Cfr. Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*... ob. cit. p.72

<sup>191</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen Jurídico*...ob. cit. p. 246

<sup>192</sup> Neste sentido, Cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. p.585-589

<sup>193</sup> Neste sentido cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. pp. 106-108; RUI CHANCERELLE de MACHETE, *A tutela administrativa e judicial dos direitos nas relações poligonais não reguladas normativamente*, In: Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda; coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, Coimbra, Coimbra Editora, 2012. - 4.v.: Direito administrativo e justiça administrativa, p. 819-831; GOMES CANOTILHO, *Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo*, Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, Coimbra, nº1 (jun.1994), pp.55-66; Paulo OTERO, *Manual de Direito Administrativo*... ob. cit. pp.419-431. Para uma compreensão geral do problema, cfr. Francisco PAES MARQUES, *As relações jurídicas administrativas multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Coimbra, Almedina, 2011



imparcialidade, na sua dimensão objetiva<sup>194</sup>, uma devida ponderação na decisão final.<sup>195</sup> Por causa disso, DAVID DUARTE, qualifica o procedimento administrativo como “uma *estrutura integratória de interesses*”<sup>196</sup> e PAULO OTERO vê a Administração Pública hodierna como uma *gestora de conflitos*<sup>197</sup>.

## CAPÍTULO II

### ENTIDADES INTERVENIENTES E A PRÁTICA DE AIA

#### 0. Preliminares

A AIA é um procedimento administrativo organizatoriamente dependente<sup>198</sup>. Nela intervêm diferentes atores, públicos e privados, cuja atuação é crucial para o seu

---

<sup>194</sup>

<sup>195</sup> Sobre a introdução da dimensão ambiental na ponderação de interesses, cfr. GOMES CANOTILHO, *Relações jurídicas poligonais...* ob. cit. pp. 56 ss; Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo...* ob. cit. pp. 432 ss

<sup>196</sup> David DUARTE, *Procedimentalização, Participação e Fundamentação...* ob. cit. p. 101. Em sentido próximo, Figueiredo Dias afirma que o procedimento administrativo é o local próprio para o diálogo entre as diversas partes interessadas em projetos com repercussões ambientais, cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente...* ob. cit. p. 52

<sup>197</sup> Cfr. Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo...* ob. cit. pp. 419 ss

<sup>198</sup> Defendendo que o Direito do Ambiente é um Direito organizatoriamente depende, Cfr. António LORENE DE SÊNES e José TAVARES, *Organização administrativa e ambiente: a organização administrativa portuguesa atual no domínio do ambiente*, Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, nº 1, 1994, Coimbra, Almedina, pp. 69 ss

sucesso. Deste modo, para que a AIA possa contribuir na formação de decisões administrativas ambientalmente viáveis é necessário, por um lado, que as competências dos diferentes intervenientes sejam bem e claramente definidas e, por outro, que haja mecanismos que favorecem a cooperação, articulação e coordenação, imparcialidade, transparência e eficiência do procedimento.

Neste capítulo, será analisada a organização administrativa em matéria de AIA não só na perspectiva formal, mas também os desafios práticos que se colocam a cada um e ao conjunto de entidades intervenientes no procedimento.

Nos termos da lei de avaliação ambiental e o Regulamento do licenciamento ambiental<sup>199</sup>, intervêm no procedimento de AIA as seguintes entidades: a Autoridade Ambiental Competente; Autoridade de Avaliação Ambiental Competente; Serviços desconcentrados e descentralizados; Comité *ad hoc*; o Dono da obra; os Gabinetes especializados e as Comunidades locais.

Correndo o risco de ser criticado por excesso de formalismo, não hesitaremos em fazer a mesma crítica ao legislador, isto porque, em nosso entender, não era necessário acrescentar o adjetivo “competente” ao *nomen jûris* atribuídos ao departamento do governo responsável pela política do ambiente (Autoridade Ambiental Competente) e à entidade administrativa competente para organizar e dirigir o procedimento de AIA (Autoridade de Avaliação Ambiental Competente).

Na prática, a verdadeira autoridade de avaliação ambiental não é aquela que o legislador atribuiu o nome de “Autoridade de Avaliação Ambiental Competente”. Aliás, a competência não decorre no *nomen juris* atribuído, mas sim da disciplina legal estabelecida. Portanto, bastava os seguintes *nomes e apelidos*: Autoridade Ambiental (para referir ao departamento governamental) e Autoridade de Avaliação Ambiental (a entidade administrativa responsável pela organização do procedimento de AIA).

Feitas estas considerações de índole formal segue-se, então, a apresentação e análise das competências de cada entidade interveniente no procedimento.

---

<sup>199</sup> Cfr. art.º 43º da Lei de avaliação ambiental c/com art.º 5º do Regulamento do licenciamento ambiental.

## 1. Autoridade Ambiental Competente e as vicissitudes da prática

A Autoridade Ambiental Competente (AAC) é o departamento do Governo responsável pela definição da política ambiental, coordenação e supervisão das ações no ambiente na Guiné-Bissau<sup>200</sup> (art.º 44º nº 1 da lei de avaliação ambiental).

No domínio de avaliação ambiental cabe-lhe, designadamente, supervisionar técnica e administrativamente o processo de AIA, emitir e suspender as licenças ambientais (DCA e CCA), dispensar um projeto de AIA, entre outros (cfr. Artigos 45º da lei de avaliação ambiental e 6º do Regulamento de licenciamento ambiental). Além de ser o órgão supervisor do processo de AIA, a AAC pode ser considerada também, na prática, a autoridade de avaliação ambiental na medida em que, tudo o que se refere à decisão em sede do procedimento de AIA é da sua competência.

No entanto, o grande problema que se coloca na prática prende-se com a relação do membro do Governo responsável pela área do ambiente e os restantes membros do Governo em matéria de AIA, suscetíveis de perturbar o exercício das suas competências. Esta relação pode ser endógena, isto é, no Governo ou exógena, fora dele. Se o departamento do Governo responsável pela área do ambiente for uma Secretaria de Estado, a submissão de projetos públicos e privados à AIA bem como o sentido da decisão, dependerão fortemente do Ministro da área.

Apesar de não existir relação de hierarquia administrativa entre os membros do Governo,<sup>201</sup> politicamente, este fato pode ter relevância prática e constituir empecilho a realização de AIA. Assim, por causa dos poderes legais do membro do Governo responsável pela área do ambiente, defende-se que o seu titular deve ser um Ministro, não só porque poderá participar nas reuniões do Conselho de Ministros<sup>202</sup> e influenciar as decisões<sup>203</sup> como também porque, politicamente só responderá perante o Primeiro Ministro.

---

<sup>200</sup> Desde 1994 tem sido o Ministério ou a Secretaria de Estado do Ambiente.

<sup>201</sup> Neste sentido e para um enquadramento do estatuto jurídico dos Secretários de Estado no Direito Português, Cfr. Paulo OTERO, *Direito Constitucional Português*, vol. II, Almedina, 2010, pp. 368- 370; Filipe FALÇAO OLIVEIRA, *Direito Público guineense*... ob. cit. p.239;

<sup>202</sup> Os Secretários de Estado só podem participar nos Conselhos de Ministros quando convidados, cfr. art.º 101 nº 4 da CRGB

<sup>203</sup> Neste sentido, cfr. *Relatório da Governança Ambiental na Guiné-Bissau*... ob. cit. p. 111

No caso da relação exógena, o exemplo paradigmático é o fenómeno da *colonização ou captura* da Administração Pública pelo partido governamental<sup>204</sup>. Este fenómeno, para PAULO OTERO, pode ser resumido nos seguintes termos “*alcançada a maioria parlamentar, o partido que fica responsável pelo governo lança-se à conquista do Estado, visando, em última análise, fazer deste, durante o período da legislatura, um meio de implementar o seu programa*”<sup>205</sup>.

Neste caso, a submissão de projetos à AIA dependerá da vontade política e da avaliação da situação a ser feita pelo partido governamental. Foi o que sucedeu no caso da construção da central termoelétrica dentro duma área protegida sem a prévia realização de AIA, em que o Ministro do ambiente foi alvo de críticas (dentro e fora do Governo) por estar a entrar um projeto de desenvolvimento considerado estratégico.

Para o combate deste fenómeno ilegal e que obstaculiza a realização de AIA para certos projetos, o regime jurídico de AIA tem um papel crucial na clarificação do seu âmbito material de aplicação, do procedimento em si, bem como dos mecanismos de fiscalização do cumprimento das suas disposições. Portanto, se a construção teórica contiver lacunas, ambiguidades e soluções desproporcionais, a *captura* da Administração Pública pelo partido governamental será mais fácil.

Por isso, a opção de criar uma entidade administrativa com autonomias administrativa, financeira e património próprio, para se ocupar da organização, realização e fiscalização do cumprimento de AIA<sup>206</sup> pode ser uma boa fórmula de combater o fenómeno da colonização partidária no caso da AIA.

## **2. Autoridade de Avaliação Ambiental Competente: *entre a teoria e a prática!***

A Autoridade de Avaliação Ambiental Competente (AAAC) é uma unidade estrutural e funcional encarregue de estudar, investigar, propor, desenvolver e acompanhar a execução de políticas do ambiente em matéria de avaliação ambiental e de

---

<sup>204</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Direito Administrativo*, ob cit. p. 303

<sup>205</sup> Cfr. Paulo OTERO, *A democracia totalitária: do Estado totalitário à sociedade totalitária: a influência do totalitarismo na democracia do século XXI*, - S. João do Estoril: principia, 2001, p. 218

<sup>206</sup> É disso exemplo o regime português que prevê duas autoridades de AIA, Cfr. art.º 10º nº 1 do RAIA

desenvolvimento sustentável (art.º 5º nº 7 LAA). No âmbito da avaliação de impacto ambiental, é competente<sup>207</sup> para emitir o parecer sobre o pedido de dispensa de um projeto a AIA, realizar a categorização dos projetos, elaborar o relatório de conformidade ambiental e a proposta do licenciamento ambiental, organizar e secretariar as audiências públicas e as reuniões do comité *ad hoc*.

Atualmente, funciona como AAAC um órgão criado por Despacho do Primeiro Ministro, datado de 16 de dezembro de 2004, denominado **Célula de Avaliação de Impacto Ambiental**, (CAIA) inicialmente integrado no gabinete do Primeiro Ministro e sob a superintendência do Conselheiro do Primeiro Ministro para a área ambiental, como se pode ler no teor do Despacho<sup>208</sup>. Trata-se de um órgão integrante na administração central direta, sem personalidade jurídica e sujeita, naturalmente, ao poder de direção.

Nas leis orgânicas dos sucessivos governos após 2004<sup>209</sup>, a CAIA tem aparecido formalmente como uma entidade administrativa autónoma, integrada na administração indireta do Estado, sob a tutela da entidade governamental encarregue de definir políticas na área ambiental sem, no entanto, ter um diploma institutivo a atribuir-lhe as autonomias administrativa, financeira e patrimonial, típico das entidades administrativas integrantes da administração indireta do Estado<sup>210</sup>.

Assinale-se que, na Guiné-Bissau, no tocante à administração estadual indireta<sup>211</sup>, só existe o diploma relativo às empresas de capitais públicos.<sup>212</sup> Em relação as outras categorias, *maxime*, os institutos públicos, não há nenhum diploma que estabelece as

---

<sup>207</sup> Cfr. art.º 46º da Lei de avaliação ambiental c/c art.º 7º do Regulamento do licenciamento ambiental.

<sup>208</sup> Neste sentido, cfr. **Relatório da Governança Ambiental na Guiné-Bissau**, elaborado no âmbito do projeto “*Reforço da capacidade e do engajamento civil e político na gestão dos recursos naturais da Guiné-Bissau*” Secretaria de Estado do Ambiente, Direção Geral do Desenvolvimento Durável, Bissau, novembro de 2015, p. 22

<sup>209</sup> Por exemplo, na lei orgânica do Governo aprovada pelo Decreto nº 20/2011, de 11 de maio, consta no artigo 29º nº 3 que “*estão sob a tutela do Secretário de Estado do Ambiente e Desenvolvimento Durável, a Célula de Avaliação de Impacto Ambiental -CAIA...*”

<sup>210</sup> Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, **Curso de direito administrativo**, 4ª ed. Coimbra: Almedina, vol. I, 2015, p. 305; sobre a organização Administrativa guineense, cfr. Filipe FALCÃO OLIVEIRA, **Direito Público Guineense**, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 237-281

<sup>211</sup> Sobre a Administração Indireta do Estado, veja-se: Diogo Freitas do AMARAL, **Curso de direito administrativo**... ob. cit., pp. 297-357

<sup>212</sup> Decreto nº 55/93, de 25 de outubro (Bases Gerais de Empresas de Capitais Públicos).

suas bases gerais ou a disciplina genérica.<sup>213 214</sup> Portanto, o regime jurídico de cada instituto deriva do diploma que o cria e do respetivo estatutos<sup>215 216</sup>.

É curioso notar que, com a entrada em vigor da lei de avaliação ambiental em 2010, a CAIA autodenominou-se “*Autoridade de Avaliação Ambiental Competente*”, mudando os seus elementos distintivos sem se dispor de um ato normativo ou de estatutos devidamente aprovados a atribuir-lhe tal *nomem júrís*.

Na verdade, reconhece-se, com alguma facilidade, a boa intenção do legislador em transformar a CAIA na autoridade de AIA prevista na lei. Um dos exemplos que revela esta intenção inequívoca do legislador consta no artigo 43º alínea b), em que, após ter mencionado que um dos órgãos de avaliação ambiental é a Autoridade de Avaliação Ambiental Competente (AAAC), colocou entre parênteses – CAIA- revelando assim a sua intenção de atribuir a CAIA as competências da AAAC. Todavia, a técnica legislativa utilizada pelo legislador não é feliz para àquilo que pretende. Se o legislador quisesse, de fato, transformar a CAIA na AAAC bastava um artigo onde dissesse que a CAIA doravante exercerá as competências da AAAC, como fez, por exemplo, o legislador português em relação à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)<sup>217</sup>.

Por conseguinte, na falta de um diploma legal institutivo da AAAC, custa admitir que, com a sua previsão na lei, operou-se automaticamente a transformação da CAIA em AAAC ou a atribuição das competências desta, àquela. Por outro lado, a previsão da CAIA nos projetos de leis orgânicas dos sucessos Governos<sup>218</sup> como entidade integrante na administração indireta, não lhe confere tal estatuto, sendo para tal indispensável um diploma legal a estabelecer neste sentido.

---

<sup>213</sup> No mesmo sentido, cfr. Filipe FALCÃO OLIVEIRA, *Direito Público Guineense*, ob. cit. p. 244.

<sup>214</sup> Em Portugal há uma Lei Quadro dos Institutos Públicos (Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro).

<sup>215</sup> É disso exemplo o Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP) criado pelo Decreto nº 2/2002, de 14 de março. O artigo 1º do Decreto de criação do IBAP reza que “*É criado o IBAP, uma pessoa coletiva de direito publico, dotada de personalidade jurídica e autonomias administrativa, financeira e patrimonial nos termos definidos nos estatutos anexos ao presente diploma dele fazendo parte integrante para todos os efeitos legais.*”

<sup>216</sup> Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de direito administrativo*... ob. cit. p. 320

<sup>217</sup> Cfr. artigo 10º nº 1 do Decreto lei nº 152- B/2017, de 11 de dezembro.

<sup>218</sup> Referimo-nos a projetos porque os projetos de leis orgânicas são aprovados pelo Governo em Conselho de Ministros, mas não têm sido promulgadas pelo Presidente da República. A última lei orgânica do Governo promulgada e publicada é do Governo da 7ª legislatura (Decreto nº 20/2011, de 11 de maio).

Em relação ao assunto em análise, já existe um anteprojeto de estatutos da AAAC, elaborado pela CAIA<sup>219</sup>, onde se prevê, relativamente a sua natureza jurídica, que “A Autoridade de Avaliação Ambiental Competente, adiante designada por AAAC, é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, científica, financeira e patrimonial.” A aprovação dos estatutos da AAAC limitaria, objetivamente, as pressões políticas que a CAIA tem recebido para a emissão das propostas de licenças ambientais favoráveis, as vezes sem um estudo prévio<sup>220</sup>. Tudo porque, por regra, com autonomia administrativa, a AAAC não estará sujeita, *ex lege*, à hierarquia administrativa, mormente, aos poderes de direção<sup>221</sup> e supervisão pela AAC. Entretanto, mesmo que tal viesse a acontecer (aprovação dos estatutos), a AAAC continuaria a ser uma autoridade com “*pouca autoridade*” no que concerne a AIA, na medida em que à luz da lei, ela não passa de um órgão de apoio da AAC sem poderes decisórios próprios.

De fato, devido a complexidade do procedimento de AIA, seria desejável que o legislador atribuísse a AAAC, em nome da “justiça” ao nome com o qual lhe batizou, poderes de autoridade no âmbito do procedimento de avaliação ambiental, designadamente, poderes decisórios. Isto evitaria não só, o elevado risco de politização da decisão de AIA como também o fenómeno do “*juiz em causa própria*”, ou seja, aqueles casos em que a Autoridade Ambiental Competente é, simultaneamente, o dono da obra a avaliar, situação incompatível com o princípio da imparcialidade.

Em resumo, estamos em condições de afirmar que na Guiné-Bissau, não existe uma autoridade de avaliação ambiental autónoma, digna do nome, como aquela que existe atualmente no direito português. Ora, este fato pode ter consequências indesejáveis no cumprimento rigoroso do regime jurídico em vigor na medida em que as avaliações ambientais correm o risco de não serem realizadas ou de serem realizadas de acordo com os interesses e estratégias políticas dos detentores de cargos políticos como, aliás,

---

<sup>219</sup> Submetido à discussão pública, o anteprojeto foi aprovado no dia 16 de janeiro de 2018 em Bissau. Mais detalhes em <https://oambientegb.blogspot.pt/2018/01/regulamento-de-acreditacao-das-agencias.html>, consultado em 19/02/2018.

<sup>220</sup> Segundo informações recolhidas junto dos responsáveis da CAIA, casos há em que os responsáveis políticos “obrigam” a CAIA a emitir licenças ambientais sem um estudo de impacto ambiental prévio, com o fundamento na sua urgência para a satisfação das exigências dos financiadores.

<sup>221</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a hierarquia administrativa, cfr. Paulo OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático -Constitucional*, Vol. II, Dissertação de Doutoramento, Lex, Lisboa, 1995, p. 435; Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de direito administrativo*... ob. cit. p. 674 ss; Filipe FALÇAO OLIVEIRA, *Direito Público Guineense* ob. cit. p. 232 ss

tem sido prática. Por isso, é urgente fazer *jus* ao disposto na lei, instituindo uma autoridade de AIA, atribuindo-lhe a competência decisória no procedimento de AIA, evitando assim a excessiva centralização dos poderes no membro do Governo responsável pela área do ambiente.

### 3. O Comité *ad hoc*

O Comité *ad hoc* é um órgão consultivo, técnico-científico e interdisciplinar com competência para a apreciação técnica, avaliação e validação do Relatório do Estudo de Impacto Ambiental (REIA) - *art.º 22º nº 1 in fini da lei de avaliação ambiental*. Entretanto, o regulamento do licenciamento ambiental parece remeter a fixação da competência do Comité *ad hoc* para o despacho de criação ao prever no seu artigo 5º alínea c) que são intervenientes no procedimento de licenciamento ambiental “*O Comité ad hoc a quem cabe exercer as competências definidas no despacho de criação*”. Também, a CAIA, num documento resumo, espécie guia do procedimento de AIA gizado pela lei, onde descreve e interpreta o regime de AIA na Guiné-Bissau, entende que é o *despacho de criação do Comité que confere a este mandato, competências, composição, entre outros*<sup>222</sup>.

Estamos perante um “erro de palmatória” do regulamento do licenciamento ambiental que não trouxe nenhuma novidade ao regime de avaliação ambiental, entenda-se, licenciamento ambiental, no direito guineense e uma interpretação errada da lei pela CAIA. Na verdade, a lei de avaliação ambiental, a qual o regulamento deve obediência, fixou a competência do Comité *ad hoc*, não conferindo qualquer margem de liberdade para a sua fixação *a posteriori* que inclui a impossibilidade da sua redução ou ampliação por um ato normativo hierarquicamente inferior<sup>223</sup>. O único poder discricionário que a AAC dispõe é de determinar a sua composição em função da natureza do projeto e dos seus impactes potenciais e da especialidade da matéria<sup>224</sup>.

Mesmo em relação ao órgão competente para sua a criação, o legislador não foi feliz, porque atribuiu essa competência a dois órgãos distintos, nomeadamente, à Autoridade

---

<sup>222</sup> Cfr. Documento resumo do Procedimento de Avaliação Ambiental na Guiné-Bissau, p.3

<sup>223</sup> Sobre a legalidade da competência, cfr. art.º 28º nº 1 do CPA.

<sup>224</sup> Cfr. art.º 22º nº 2 da lei de avaliação ambiental.



Ambiental Competente e à Autoridade de Avaliação Ambiental Competente. No artigo 22º nº 1 pode ler-se que “recebida a descrição sumária, o relatório e outras solicitações referidas nos artigos 10º e 21º, a Autoridade Ambiental Competente cria um Comité *ad hoc*, sob proposta da Autoridade de Avaliação Ambiental Competente...” Já no artigo 42º nº 2 alínea c) do mesmo diploma, consta que, compete à AAAC “constituir o Comité *ad hoc*”. Os termos *constituir* e *criar* em língua portuguesa parecem ser sinónimos<sup>225</sup>.

Assim sendo, a atribuição à AAAC, da competência para “constituir” o Comité *ad hoc* deve ser entendido como um erro do legislador, na medida em que o Regulamento do licenciamento ambiental, recentemente aprovado, foi perentório em relação ao assunto, prevendo que cabe à AAC a criar o Comité *ad hoc*<sup>226</sup>.

Já em relação a AAAC, o Regulamento prevê que cabe-lhe secretariar as atividades do Comité *ad hoc*<sup>227</sup>. Por outro lado, na prática, tem sido a AAC que cria os Comités sob proposta da AAAC<sup>228</sup>, solução que parece ser a mais correta. De *iure condendo*, deve-se corrigir esse erro, evitando assim eventuais conflitos de competência que só prejudicará a aplicação prática da AIA.

No que tange a composição do Comité, tal como se observou anteriormente, o legislador limitou-se a prever que é criado em função da natureza do projeto e dos seus impactes potenciais e da especialidade da matéria, sem mais! Ora, tratando-se de um órgão de cooperação interorgânica e interinstitucional<sup>229</sup>, a margem de discricionariedade para a sua composição deveria ser limitada com a indicação de algumas entidades que, devido ao interesse público que prosseguem, deveriam estar obrigatoriamente representados em todos ou em alguns Comités, como fez, por exemplo, o legislador português<sup>230</sup>.

---

<sup>225</sup> Cfr. *Dicionário da língua portuguesa contemporânea*, edição Academia das Ciências de Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian; corrtd. Joao Malaca Casteleiro, Lisboa, Verbo, vol. I, 2001, pp. 939 e 1023

<sup>226</sup> Cfr. art.º 6º alínea a) do Regulamento de Licenciamento Ambiental. No mesmo sentido segue o “documento resumo” do Procedimento de AIA elaborado e disponibilizado pela CAIA, cfr. p.3

<sup>227</sup> Cfr. art.º 7º alínea c).

<sup>228</sup> Cfr. *Documento resumo do Procedimento de Avaliação Ambiental na Guiné-Bissau*, cit. p.3

<sup>229</sup> Neste sentido, cfr. Rui TAVARES LANCEIRO, *A Instrução do Procedimento de AIA* in Revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, 2014, p. 161

<sup>230</sup> Cfr. art.º 9º nº 2 do regime português da AIA.

Se o projeto estiver localizado, por exemplo, numa área protegida, o Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP) deveria, necessariamente, fazer parte do Comité para aquele caso, pois estaria em melhores condições de, não só defender os interesses específicos da área protegida em causa, como também de propor medidas de minimização ou de compensação de impactes mais adequadas ao sítio.

Por outro lado, deveria estar previamente estabelecido o perfil dos delegados ao Comité porque, sendo uma estrutura técnica e científica, desempenhará melhor a sua função se for composta de técnicos qualificados nos diferentes setores que o projeto abrange. Igualmente, o regime deveria prever a possibilidade de técnicos de reconhecido mérito no domínio científico relevante para a avaliação ambiental de um determinado projeto serem convidados para tomarem parte no comité *ad hoc*<sup>231</sup>. A vantagem da limitação da discricionariedade na criação do Comité prende-se com as dificuldades inerentes a sindicabilidade judicial dos atos discricionários da Administração Pública. Isto porque, quanto maior for a margem de liberdade conferida à Administração Pública, menor serão as possibilidades da sua sindicância judicial por causa da separação de poderes entre órgãos do Estado.

A propósito da aplicabilidade da vertente positiva do princípio da imparcialidade à composição da Comissão de Avaliação no regime português de AIA, JORGE PAÇÃO entende que é preciso uma ponderação, caso a caso, na composição da Comissão de Avaliação com vista a assegurar que os seus membros não possuam qualquer interesse pessoal ou outro que possa colocar em causa a isenção do órgão<sup>232</sup>.

Nesta perspetiva, advoga-se no sentido de ser criado um diploma que estabeleça normas relativas a organização e funcionamento do Comité *ad hoc* bem como o perfil das pessoas que nele podem integrar<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> Cfr. art.º 9º alínea k) do regime português da AIA.

<sup>232</sup> Cfr. Jorge PAÇÃO, *A avaliação de impacto ambiental e o princípio da imparcialidade*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, 2014, p. 81

<sup>233</sup> Neste sentido, Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 673

#### 4. Antenas setoriais

As antenas setoriais são serviços desconcentrados e descentralizados que, no fundo, são pontos focais ou representantes da autoridade de AIA nas respetivas entidades públicas que integram. Percebe-se, sem grandes esforços, a razão por que se pensou na criação de antenas setoriais. Trata-se duma fórmula, não inventada pelo legislador guineense,<sup>234</sup> que visa assegurar a colaboração e coordenação entre entidades administrativas competentes para o licenciamento ou autorização de projetos. É uma entidade que faz a *ponte* entre as entidades públicas para a observância do procedimento de AIA, numa clara tentativa de assegurar a colaboração e articulação entre diferentes departamentos governamentais em matéria de AIA.

O legislador prometeu regular a natureza, composição e funcionamento das antenas setoriais num diploma próprio (art.º 47º n.º 2 LAA), o que ainda não fez<sup>235</sup>.

#### 5. Comunidades locais

Entende-se por comunidade local qualquer *entidade consuetudinária de base territorial correspondente ao agregado formado por famílias e indivíduos residentes em certas circunscrições do território nacional (tabancas ou conjunto de tabancas), para a prossecução de interesses históricos, económicos, sociais, culturais comuns e que inclui as áreas habitacionais, agrícolas e florestais, as portagens, as pontes de água, os sítios de importância cultural e as respetivas zonas de expansão* (vide art.º 3º n.º 1 alínea b) do RLA).

Divido a dependência das comunidades locais à espaços e recursos vitais para a sua subsistência como, aliás se reconhece, a Estratégia Nacional para as Áreas Protegidas na Guiné-Bissau<sup>236</sup> ( 2014-2020), faz todo o sentido que sejam consideradas como partes

---

<sup>234</sup> Cfr. art.º 10º n.º 2 do RAIA português.

<sup>235</sup> Não há nenhuma antena setorial em funcionamento.

<sup>236</sup> Cfr. Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP), *Estratégia Nacional para as Áreas Protegidas e a Conservação da Biodiversidade na Guiné-Bissau 2014 – 2020*, Bissau, 2014, p. 18, também disponível em <https://www.ibapgbissau.org/images/PDFS/Planos-Estrategicos/Estrategia%20Nacional%20para%20AP's%20-%202014-2020.pdf> . Em sentido próximo veja-se, Adilson DYWYNÁ DJABULÁ, *A Pesca na Guiné-Bissau: retrato fiel da Convenção de*

no procedimento de AIA, até porque, o princípio da *Gestão Comunitária e dos Conhecimentos Tradicionais*, previsto na LBA<sup>237</sup>, apela para a promoção de práticas das comunidades locais que valorizam e protegem os componentes ambientais na sua forma de conservação e preservação. Deste modo, a participação das comunidades locais poderá servir, não só para defenderem os seus direitos e outros interesses legítimos, como também poderá ser útil na identificação de medidas de minimização de impactes mais eficazes e adequadas.

Estranhamente, o legislador não levou às últimas consequências a sua intenção de qualificar as Comunidades Locais como intervenientes no procedimento de AIA, isto porque, não há, na lei de AIA e nos seus regulamentos de execução, nenhuma disposição que defina o âmbito e o papel da participação das comunidades locais nos procedimentos de AIA. Em face do exposto, entende-se que as Comunidades Locais participam no procedimento de AIA como parte interessada e/ou afetada na fase de audiência pública. Aliás, é neste sentido que dispõe o Regulamento da Participação Pública (RPP)<sup>238</sup>.

Assim sendo, o legislador deveria dispensar a sua indicação como uma das entidades intervenientes no procedimento de AIA.

Se formos questionados se, *de iure condendo*, o legislador deverá conferir um estatuto especial de participação às comunidades locais quando o projeto submetido à AIA esteja localizado nos seus limites territoriais, não hesitaremos em responder afirmativamente. A nossa resposta basear-se-á no pressuposto de que, as Comunidades locais serão, naturalmente, os primeiros afetados com a implementação de um determinado projeto. Assim sendo, seria justo consagrar formas especiais de participação cujo objetivo principal seria de garantir uma efetiva participação daquele grupo alvo.

A obrigação de consulta direta à Comunidade Local, permitiria um maior e melhor conhecimento das consequências sociais e ambientais do projeto e, por conseguinte, uma melhor ponderação dos seus direitos e interesses específicos na decisão final, sob pena de eventuais conflitos ( entre o Estado e as Comunidades, entre Comunidades e

---

**Montego Bay?** Tese de mestrado em Administração Pública apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa in *Vinte anos da Faculdade de Direito de Bissau 1990/2010*, Bissau, 2010, p. 167

<sup>237</sup> Cfr. art. ° 5° alinea k).

<sup>238</sup> Cfr. 5° alinea c) do Decreto 5/2017, de 28 de junho.

dono da obra, ou entre Comunidades vizinhas) que, como testemunha a prática, poderá até constituir um entrave sério à implementação do projeto, mesmo após a emissão da licença ambiental favorável<sup>239</sup>.

Convém notar que, na Guiné-Bissau, um país multiétnico e multicultural<sup>240</sup>, além da forte dependência da maior parte da população aos serviços ecossistémicos para a satisfação das suas necessidades básicas, há uma forte ligação das comunidades locais à terra, que é utilizada não só para o exercício de atividades económicas (agricultura, pesca, etc.) mas também para cultos religiosos e outras práticas tradicionais costumeiras. É o reconhecimento às comunidades locais do direito à terra e aos recursos situados nos seus limites territoriais que motivou o legislador, em diversas leis setoriais, a conferir um estatuto especial às comunidades locais.

A lei da terra (lei nº 5/98, de 23 de abril), por exemplo, não obstante qualificar a terra como um bem de domínio público do Estado<sup>241</sup>, na esteira da lei da nacionalização do solo (lei nº 4/745, de 5 de maio), prevê como um dos modos de aquisição do direito do uso privativo da terra, o costume (art.º 9 nº 2). Em consequência, a gestão e distribuição das terras de uso consuetudinário no interior das Comunidades Locais obedece aos costumes e práticas de cada uma das comunidades e, na parte omissa, ao disposto na lei da terra (art.º 17º nº 2). A lei obriga, igualmente, que as concessões de terrenos na área da Comunidade local sejam antecedidas do consentimento expresso das comunidades locais (art.º 19º nº 1).

A Lei Florestal - lei 5/2011, de 22 de fevereiro -, por seu turno, reconhece que podem existir áreas do domínio florestal com o estatuto de florestas comunitárias, sendo que as receitas provenientes da gestão dos recursos existentes dentro dos perímetros das florestas comunitárias revertem-se a favor das comunidades locais (art.º 36º nº 4). Outrossim, prevê que o caderno de encargo para a celebração do contrato de gestão e

---

<sup>239</sup> É o caso das atividades de prospeção das areias pesadas de varela pela empresa Russa POTO SARL que ficaram suspensas devido ao bloqueio de estradas que dão acesso ao local de prospeção pela população local.

<sup>240</sup> Sobre o assunto, cfr. Fernando LOUREIRO BASTOS, *A recolha e codificação do direito costumeiro vigente na República da Guiné-Bissau* in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Coimbra, 2012, p. 698

<sup>241</sup> Sobre o estatuto jurídico do solo na Guiné-Bissau ver o nosso, *Estudo sobre Práticas Aduaneiras no Setor Agroalimentar a nível nacional e sub-regional da Guiné-Bissau*, solicitado pelo Instituto Marques de Vale Flor, no âmbito do projeto UE-ACTIVA ( Ações Coletivas e Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura) financiado pela UE Bissau, 2017, pp. 15-16, também disponível para consulta em: [https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/11/estudo\\_praticas\\_aduaneiras\\_final.pdf](https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/11/estudo_praticas_aduaneiras_final.pdf)

aproveitamento florestal deverá mencionar, entre outros, a forma como os direitos consuetudinários e os direitos do uso e colheita serão respeitados (art.º 24º n.º 2 al b).

Nas Áreas Protegidas, o reconhecimento dos direitos das comunidades locais é mais intenso. Além da existência de florestas comunitárias e matos sagrados submetidos à gestão das comunidades locais de acordo com os usos e costumes locais, para a classificação duma zona como AP é necessária, entre outros, o acordo com as comunidades locais relativamente à zonagem bem como as medidas compensatórias pelas restrições e encargos que a institucionalização da AP acarretará (6º n.º 1 al. c) da lei 5/2011, de 1 de março).

Sem entrar no debate sobre a justeza, o alcance e as implicações jurídicas do preceito, por não ser objeto do presente estudo, parece suficiente referir que a participação das comunidades locais na criação das áreas protegidas ultrapassa a mera consulta, implicando antes, a negociação entre o Estado e as Comunidades Locais. Como ilustra ADILSON DYWYNÁ DJABULÁ<sup>242</sup>, o que se pretende é um consenso com as Comunidades sobre aspetos chave da futura AP, que afasta qualquer ideia de que a AP resulta de uma imposição exógena, até porque, a filosofia que preside a gestão das AP na Guiné-Bissau é o “*park for people and with people*”<sup>243</sup>, que implica a co-gestão ou gestão participativa, envolvendo o Estado, Sociedade Civil e Comunidades Locais<sup>244</sup>.

Ora, tudo o que se disse até aqui para justificar a necessidade de ser consagrado, *de iure condendo*, um direito de participação das comunidades locais no procedimento de AIA através de um mecanismo especial, seria demasiado insuficiente se não se referir que, na Guiné-Bissau, o conteúdo da ordem jurídica não se circunscreve nem esgota no direito escrito de matriz ocidental<sup>245</sup>. O costume dos diversos grupos étnicos, é uma importante fonte de direito e ocupa um lugar cimeiro na hierarquia das fontes de direito guineense.

---

<sup>242</sup> Cfr. Adilson DYWYNÁ DJABULÁ, *A Pesca...* ob. cit. p. 165

<sup>243</sup> Sobre as manifestações desta filosofia nas AP, cfr. Adilson DYWYNÁ DJABULÁ, *A Pesca...* ob. cit. pp. 164-169

<sup>244</sup> Cfr. Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP), *Estratégia Nacional para as Áreas Protegidas e a Conservação da Biodiversidade na Guiné-Bissau 2014 – 2020*, cit. pp. 9 ss

<sup>245</sup> Para mais desenvolvimento sobre o assunto, Fernando LOUREIRO BASTOS, *A recolha e codificação do direito costumeiro vigente na República da Guiné-Bissau*, ob. cit. p. 703

Isso explica, em parte, o tratamento especial que o Estado, através do direito positivo, tem reservado às comunidades locais e ao seu direito<sup>246</sup>.

## 6. Os Gabinetes Especializados

O estudo de impacto ambiental, devido a sua complexidade técnica, deve ser elaborado por peritos e especialistas dos diversos ramos do saber que se relacionam com o projeto<sup>247</sup>. Cabe ao dono da obra provar à Administração a viabilidade ambiental através do estudo de impacto ambiental do seu projeto. Esta situação, nas palavras de CARLA AMADO GOMES, configura o fenómeno da “privatização de subprocedimento” que caracteriza o agir administrativo hodierno, principalmente em situações de risco e incerteza científica da atuação da Administração Pública<sup>248</sup>.

Áreas como a engenharia, medicina, química, física, biologia, agronomia, entre outras, são as que mais perfilam para esta tarefa. Os juristas, naturalmente, aparecem na cena para enquadrar os técnicos doutras áreas sobre o regime jurídico aplicável, tarefa fundamental para o sucesso do estudo a ser realizado, sob pena de eventuais vícios de forma suscetíveis de pôr em causa a validade do procedimento<sup>249</sup>. Por isso, o sucesso do estudo do impacto ambiental depende, em larga medida, de quem foi responsabilizado para o fazer.

Reconhecendo a natureza multidisciplinar<sup>250</sup> do estudo de impacto ambiental, a lei afasta a possibilidade dum pessoa singular ser atribuída a missão de o elaborar. Assim, só podem elaborar EIA gabinetes especializados, nacionais ou estrangeiros, devidamente acreditados, ou seja, pessoas coletivas (*vide* art.º 13º nº 1). Contudo, para

---

<sup>246</sup> Fernando LOUREIRO BASTOS, *A recolha e codificação do direito costumeiro vigente na República da Guiné-Bissau*, ob. cit. p. 703 ss

<sup>247</sup> Cfr. Iara MOREIRA, *Equipas Multidisciplinares e AIA*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p.128

<sup>248</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação* ... ob. cit. pp. 441-444; Paulo OTERO, *Manual de Direito Administrativo* ... ob. cit. pp. 455-456

<sup>249</sup>

<sup>250</sup> No mesmo sentido, cfr. Blanca LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, 7.<sup>a</sup> edición actualizada, DYKINSON, 2006, p. 304. L.F. SANTOS OLIVEIRA, *Gestão Ambiental*, Lidel, 2005, p.11. Para este autor, a AIA é uma tarefa difícil não só porque obriga à colaboração de diferentes especialistas, integrados numa equipa multidisciplinar, mas também porque implica, necessariamente, que se recorra à intervenção de pessoal capaz de efetuar sínteses e de integrar dados parcelares, num conjunto tao coerente quanto possível.

se obter o resultado mais próximo à realidade e, por conseguinte, mais apto a auxiliar a compreensão dos efeitos ambientais de um projeto, não basta o envolvimento de profissionais das várias áreas do conhecimento. É necessário que se promova, durante a execução do estudo, o que se chama de interdisciplinaridade<sup>251</sup>. Na opinião de IARA MOREIRA, “*uma equipa multidisciplinar transforma-se em um grupo de trabalho interdisciplinar quando as pessoas que a compõem se organizam num esforço comum, para produzirem um resultado que seja a síntese das interações das contribuições das diferentes disciplinas, e não apenas a justaposição de trabalhos individuais.*”<sup>252</sup>

Para assegurar a interdisciplinaridade da equipa multidisciplinar, pelos menos objetivamente, é necessário, julgamos nós, que se seja definida previamente os critérios e as condições de acreditação dos gabinetes de estudos e a consagração de princípios que deverão conduzir a elaboração do EIA. Em Portugal, por exemplo, a APA elaborou uma guia para atuação das entidades acreditadas no domínio de AIA<sup>253</sup>.

Acontece que, atualmente, não existe nenhum diploma que estabelece o procedimento, as condições e os critérios da acreditação da pessoa coletiva e aprovação dos respetivos peritos, para a realização do EIA. A lei, limita-se a referir que a acreditação deve ser feita através do Despacho do titular da Autoridade Ambiental Competente.

Este vazio normativo pode propiciar acreditação de gabinetes com base em critérios pouco objetivos e imparciais. A acontecer tal cenário, o processo de avaliação de impactes ambientais de um projeto com base no EIA apresentado pelo dono da obra, poderá ser insuficiente para a consideração efetiva de todos os fatores ambientais relevantes bem como para as medidas de minimização ou compensação que ao caso seriam normalmente exigíveis. Outrossim, o risco de haver estudos similares é, sem dúvidas, muito elevado.

Perdoe-se o exagero, mas, no atual cenário, não há nada que impeça que uma sociedade de advogados seja acreditada para a realização do EIA, pois não há critérios objetivos para o procedimento de acreditação de entidades elegíveis para a tarefa de realizar EIA. Assim, para evitar estes e outros casos em que o ambiente não será efetivamente

---

<sup>251</sup> Neste sentido, Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p.672

<sup>252</sup> Cfr. Iara MOREIRA, *Equipas...* ob. cit... 128

<sup>253</sup> Cfr. Guia AIA, 2013, disponível em: <https://www.apambiente.pt/zdata/Divulgacao/Documents%20Referencia/2%20GUIA%20AIA.pdf>, consultado em 04/03/2018



acautelado, torna-se imperioso, a definição de condições e critérios para a acreditação de gabinetes de estudos especializados em avaliação ambiental e os respetivos peritos.

## **7. A entidade competente para a autorização ou licenciamento do projeto**

Entre as entidades intervenientes no procedimento de AIA não consta a entidade competente para o licenciamento ou autorização do legislador. Esta incompreensível omissão, tem tido consequências nefastas na prática de AIA na Guiné-Bissau, desde logo, na valia e eficiência ambientais dos atos de licenciamento ou autorização de projetos, devido a falta de coordenação e articulação entre o procedimento de AIA e o procedimento substantivo de autorização ou licenciamento<sup>254</sup>.

O procedimento administrativo autorizativo é o limite material da avaliação de impacto ambiental, ou seja, sem o procedimento administrativo substantivo de autorização ou licenciamento de projetos que a lei entende submeter a AIA, simplesmente, não há AIA<sup>255</sup>. Portanto, o procedimento de AIA não é oficioso<sup>256</sup>.

Se assim é, não se compreende a razão pela qual o legislador não considera a entidade competente para o licenciamento ou autorização de projetos, como interveniente no procedimento.

Deve assinalar-se que, uma das razões para a existência dos “mitos” em torno de AIA, prende-se com este excessivo protagonismo das autoridades ambientais no que concerne à AIA. Ora, sendo a AIA um procedimento de ponderação de interesses, por isso, multilateral ou poligonal, é fundamental, para a sua operacionalidade, que haja o envolvimento de todas as entidades interessadas.

Para um país como a Guiné-Bissau, um dos mais pobres do mundo e em que há falta de quase tudo, não se afigura tarefa fácil, convencer os responsáveis pelos setores económicos e produtivos do Estado, da necessidade e das vantagens da análise prévia

---

<sup>254</sup> Sobre a necessidade de articulação do procedimento de AIA com o procedimento principal, cfr. Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos...* ob. cit. p.75

<sup>255</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. p. 203. No mesmo sentido, Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 658

<sup>256</sup> Cfr. art.º 60º nº 1 do CPA conjugado com art.º 10º nº 1 da LAA

das implicações ambientais que um determinado projeto poderá ter, mesmo que tal esteja legalmente estabelecido. Note-se que a AIA é vista por muitos, principalmente pelos atores e dirigentes políticos dos setores acima referidos, como um entreve ao desenvolvimento que as autoridades ambientais querem impor ao país<sup>257</sup>, pelo tempo e o custo financeiro que acarreta. Por isso mesmo, muitos projetos públicos ou privados que deveriam ser sujeitos obrigatoriamente à AIA, escapam a esta exigência legal, por motivos políticos e/ou económicos. Em alguns casos, as “licenças ambientais” são emitidas sem um estudo prévio e sem a participação do público.

Tendo em conta o que ficou explicado acima, considera-se imprescindível o investimento na consciencialização e sensibilização ambiental não só dos cidadãos como também dos dirigentes políticos e uma maior coordenação e articulação entre as entidades administrativas para a proteção do ambiente. Sem a educação, informação e sensibilização, o objetivo de integração das preocupações ambientais nas políticas e decisões setoriais, preconizado pela LBA,<sup>258</sup> dificilmente será atingida na Guiné-Bissau.

De *iure condendo*, com base na experiência iluminante do direito comparado<sup>259</sup>, advoga-se no sentido de incluir a entidade competente para o licenciamento ou autorização de projetos como interveniente no procedimento da AIA com as seguintes competências:

- Remeter a autoridade de AIA os elementos para a instrução do procedimento de AIA. Isto significa que, o procedimento de licenciamento ou autorização de projetos não deve iniciar-se na Autoridade Ambiental Competente, ou seja, noutro departamento governamental distinto da autoridade de tutela da atividade em causa, como prevê a atual legislação (art.º 10º da lei de avaliação ambiental);
- Decisão conjunta com a Autoridade de Avaliação Ambiental da necessidade de submissão à AIA de projetos não matriculados nos anexos de acordo com os critérios de localização, dimensão e natureza dos

---

<sup>257</sup> Informação obtida durante a investigação (recolha de informações e documentação) para a elaboração da presente dissertação, através de conversas informais (*djumbai*) com dirigentes políticos e técnicos da Administração Pública.

<sup>258</sup> Cfr. art.º 5º al. e) LBA

<sup>259</sup> Sobretudo o regime português em vigor.

projetos. A cláusula aberta não existe na atual legislação, mas, como já se defendeu, deverá existir no futuro, se se pretende respeitar o princípio de AIA anunciado pela LBA;

- Decisão conjunta com a Autoridade Ambiental Competente sobre a dispensa de um determinado projeto a AIA, sob parecer da Autoridade de Avaliação Ambiental;
- Participar na emissão da decisão sobre a natureza confidencial dos projetos ligados a defesa e segurança, sob parecer da Autoridade de Avaliação Ambiental;
- Fazer-se representar no Comité *ad hoc* de avaliação<sup>260</sup>. Como já tivemos a oportunidade de defender, *de iure condendo*, a competência discricionária da Autoridade Ambiental Competente de criar o Comité *ad hoc*, deverá ser limitada pela indicação de algumas entidades que deverão obrigatoriamente fazer parte, sendo um deles, a autoridade competente para o licenciamento ou autorização do projeto;
- Comunicar à autoridade de AIA e publicitar o conteúdo da decisão final tomada no âmbito do procedimento de licenciamento ou de autorização do projeto;

---

<sup>260</sup> Neste sentido, cfr. Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos...* ob. cit. p.76

**CAPÍTULO III**  
**O REGIME JURÍDICO DE AIA**

**SECÇÃO I**  
**A ESTÁTICA DE AIA**

**1. Âmbito de aplicação de AIA**

## 0. Razão de ordem

A primeira questão que qualquer regime de AIA deve procurar responder, e bem, é a indicação de ações antrópicas que integram o seu âmbito, isto é, as sujeitas a AIA. É uma tarefa particularmente importante e imprescindível, aliás, sem ela ou tudo ou nada é sujeito à AIA, fato que banalizaria o instituto e o tornaria, simplesmente, inoperativo.

Designado de *screening* na terminologia anglo-saxónica<sup>261</sup>, a delimitação do âmbito de aplicação de AIA, é o processo através do qual se analisam e selecionam as ações suscetíveis de causar impactes significativos no ambiente<sup>262</sup>. É diferente, embora complementar, com o processo de definição do âmbito, designado por *scoping* na terminologia anglo-saxónica<sup>263</sup>, que consiste na seleção das questões ambientais significativas que podem ser afetadas pelos impactes ambientais causados pelas ações selecionadas, e que deverão ser objeto de Estudos de Impacte Ambiental<sup>264</sup>.

A delimitação do âmbito de aplicação do regime de AIA surge, deste modo, como um dos aspetos mais importantes de AIA pois, é através dela que a sociedade fica a saber quais as atividades que devem ser submetidas ou não a AIA e, eventualmente, quais os critérios de submissão<sup>265</sup>. Portanto, como afirma BRIAN CLARK, o êxito de AIA só se pode medir em relação às ações selecionadas<sup>266</sup>.

---

<sup>261</sup> Cfr. John GLASSON, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, Third Edition, Routledge, 2005, p. 89; Christopher WOOD, *Environnemental Impact Assessment: a Comparative Review*, 2<sup>nd</sup> ed., Pearson, 2003, p. 140

<sup>262</sup> Cfr. Maria do ROSÁRIO PARTIDÁRIO, *Seleção das ações e Definição do âmbito*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 43; Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 12. Neste sentido, cfr. Christopher WOOD, *Environnemental Impact Assessment*, ob. cit. p. 140; John GLASSON, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, ob. cit. p. 89; Chris.J. BARROW, *Environmental and Social Impact Assessment...* ob. cit. p.105

<sup>263</sup> Cfr. John GLASSON, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, ob. cit. p. 91; Christopher WOOD, *Environnemental Impact Assessment*, ob. cit. p. 159

<sup>264</sup> Cfr. Maria do ROSÁRIO PARTIDÁRIO, *Seleção das ações e Definição do âmbito*, ob. cit. p. 43; Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*, ob. cit. p. 12; John GLASSON, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, ob. cit. p. 91; Christopher WOOD, *Environnemental Impact Assessment*, ob. cit. p. 159; Chris.J. BARROW, *Environmental and Social Impact Assessment...* ob. cit. p.107

<sup>265</sup> Sobre o tema, veja-se, entre outros, Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*, 2<sup>a</sup> ed. atualizada e ampliada, São Paulo, Oficina de Textos, 2013, pp. 224; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental...* ob. cit. p. 639; John GLASSON, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, ob. cit. p. 91 ss; Christopher WOOD, *Environnemental Impact Assessment*, ob. cit.

Esta operação - *seleção das ações a submeter a AIA* - deve ser clara, precisa e, sobretudo, reflexo da realidade política, social, económica e jurídica do espaço geográfico em que a AIA será aplicada. Sem uma delimitação clara<sup>267</sup> e realística do âmbito de aplicação de AIA, corre-se o risco submeter ao complexo procedimento de AIA atividades que poderiam ser dispensadas ou dispensar atividades que devido a sua dimensão, localização ou natureza, sejam suscetíveis de ter impactes ambientais significativos, com o agravante da insegurança jurídica que provoca<sup>268 269</sup>. Em consequência, a tutela preventiva do ambiente ou a promoção do desenvolvimento económico sustentável, consoante os casos, poderão ser negativa e desproporcionalmente afetadas, retirando assim à AIA toda a sua valia<sup>270</sup>.

Vejamos, então, se o legislador guineense acertou na *mouche*!

Porque tocou no assunto<sup>271</sup>, começaremos por analisar o âmbito territorial, para depois, desvelar a forma como trata a questão do âmbito material e subjetivo de AIA.

---

p. 159 ss; Maria Alexandra ARAGAO, *Âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacto ambiental: considerações a propósito das instalações de gestão de resíduos* in CEDOUA, Coimbra, a.ln.1(1998) pp.37 ss; Ana Fernanda NEVES, *O âmbito de aplicação da avaliação de impacto ambiental*, in revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICJP, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes - Lisboa: ICJP, 2014, pp. 115-116 e 130-132; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes*, ob. cit. pp...65-98; SANTOS, Cláudia Maria Cruz, José Eduardo FIGUEIREDO DIAS; Maria Alexandra de SOUSA ARAGÃO, *Introdução ao direito do ambiente*, coordenação científica de José Joaquim Gomes Canotilho. - Lisboa: Universidade Aberta, 1998, pp. 102-104

<sup>266</sup> Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*, ob. cit. p.17

<sup>267</sup> Em sentido próximo, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*, ob. cit. p. 155; Maria do ROSÁRIO PARTIDÁRIO, *Seleção das ações e Definição do âmbito*, ob. cit. p. 43

<sup>268</sup> Na União europeia, um dos problemas recorrentes ao nível da transposição das Diretivas sobre AIA pelos Estados membros tem sido a interpretação do âmbito de aplicação. Sobre o assunto, cfr. Julien BÉTAILLE, *La procédure de l'étude d'impact...* ob. cit. p.242.

<sup>269</sup> Em Portugal, por exemplo, os casos da ponte Vasco da Gama que resultou no Acórdão do STA, de 14.10.1999, processo. 031535 e do Túnel do Marques onde o STA proferiu um Acórdão datado de 24.11.2004, no processo. 01011/04, são exemplos da complexidade da questão. Para mais desenvolvimentos sobre os referidos acórdãos, cfr. Esperança MEALHA, *A Jurisprudência...* ob. cit. pp. 50-53

<sup>270</sup> Neste sentido, cfr. Carla AMADO GOMES, *Os desafios da proteção do ambiente em Angola...* ob. cit. p. 11. A autora afirma acertadamente que “a excessiva generosidade para com a finalidade de proteção do ambiente pode revelar-se contraproducente, levando os operadores económicos a escolher outros locais de investimento e os pequenos operadores a retraírem-se.”

<sup>271</sup> No direito comparado, não encontramos nenhum regime que tenha uma solução idêntica ao previsto no regime guineense sobre o âmbito territorial. Na verdade, aplicação do regime no território do Estado que o elaborado é uma consequência natural que, estar a referi-la, torna-a *lapalissiana*. Ora, situação diferente é prever que o regime se aplica em outros países, algo discutível.

## 1.1. Âmbito territorial

A lei de avaliação ambiental, no artigo 2º nº 1, estabelece que o regime nela consignado, aplica-se em todo o território da Guiné-Bissau ou estrangeiro cuja atividade tenha incidência no território guineense. Este anúncio do legislador não suscita perplexidades em relação as atividades domésticas porquanto, no território guineense, o exercício da soberania<sup>272</sup> pelo Estado é “absoluto<sup>273</sup>” estando obrigado, como manda o Direito Internacional, *maxime*, ambiental, a assegurar que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional<sup>274</sup>.

Os Estados têm, no plano internacional, um verdadeiro dever de diligência<sup>275</sup> no sentido de assegurar que as atividades, públicas ou privadas, no seu território (terrestre marinho e aéreo) não causem danos ambientais noutros Estados ou em zonas onde os Estados não exercem direitos soberanos<sup>276</sup>.

Este princípio consta na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos<sup>277</sup> e também foi reproduzido pela CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental) no ato adicional A/SA.4/12/08 que adota a Política ambiental da organização<sup>278</sup>. Neste sentido, mandar aplicar o regime de AIA às atividades de exploração dos recursos naturais e outras, dentro do território nacional, só pode ser

---

<sup>272</sup> Cfr. Como se pode confirmar através do disposto no art.º 8º da CRGB.

<sup>273</sup> Reconhece-se, todavia, que a soberania, na sua dimensão positiva e negativa, no mundo globalizado em que vivemos é um conceito em crise, não só pela multiplicação das fontes de direito para lá das instâncias estaduais de produção de normatividade como também na perda de exclusividade pelos Estados na definição das suas próprias políticas. No caso da Guiné-Bissau, a integração, não obstante voluntária e soberana, na UEMOA, CEDEAO e OHADA esvazia o conceito e o seu caráter absoluto. Este esvaziamento torna-se ainda mais expressivo quando, devido a fragilidade do Estado, este não consegue discutir *em pé de igualdade* com os outros Estados, para que os seus interesses sejam considerados ou influenciar decisões.

Para mais desenvolvimentos sobre a crise do conceito soberania, cfr. André SANTOS CAMPOS, *A Sobrevivência do Conceito Soberania no Mundo Global*, Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Coimbra, a.15 n.26-27 (2014), p.83-98.

<sup>274</sup> Cfr. Princípio 21 da Declaração de Estocolmo (1972) e 2º da Declaração do Rio (1992). O princípio 21 da Declaração de Estocolmo é considerado pelo Alexandre Kiss como um dos fundamentos do direito internacional do ambiente, cfr. Alexandre KISS, *Direito Internacional do Ambiente*, in: Textos: Ambiente e consumo / Centro de Estudos Judiciários. - Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. - 1.v., p. 81. Veja-se ainda Pierre-Marie DUPUY e Jorge E. VEÑUALES. *International Environmental Law*...ob. cit. pp.6-7

<sup>275</sup> Cfr. José JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*... ob. cit. p. 72

<sup>276</sup> Cfr. Alexandre KISS e Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*.... ob. cit. p. 124

<sup>277</sup> Cfr. art.º 21. Documento disponível em: <http://pt.african-court.org/images/Basic%20Documents/charteang.pdf>

<sup>278</sup> Cfr. artigo 7º nº 2 al. k) do ato adicional A/SA.4/12/08 da CEDEAO.

interpretado como um ato de soberania e cumprimento duma obrigação resultante do direito costumeiro internacional<sup>279</sup>.

Entretanto, em relação às atividades no estrangeiro suscetíveis de terem incidência no território guineense, é preciso deslindar o seu verdadeiro sentido para não deixar cair em erro os menos atentos, isto porque, da mesma forma que o Estado guineense exerce a soberania no seu território, assim também, aos outros Estados, é reconhecido o exercício da soberania nos seus respetivos territórios. Assim sendo, além de que não se compreende a *ratio* do previsto, entende-se não haver fundamentos para a aplicação do regime jurídico de AIA guineense noutros países, mesmo que as atividades aí desenvolvidas possam, direta ou indiretamente, provocar impactes ambientais negativos no território guineense.

Sobre este assunto, poder-se-ia questionar o seguinte: será que o Estado guineense admitiria o contrário, isto é, ter de aplicar no seu território, regimes de outros países com o fundamento de que as atividades no território guineense irão provocar impactes negativos nesses países?

A resposta a esta questão parece, no mínimo, óbvia. Na falta de um Acordo, obrigação resultante do Direito comunitário ou internacional, ou a título voluntário<sup>280</sup>, o Estado guineense recusaria aplicar no seu território, regimes doutros países invocando, com razão, a sua soberania legislativa. Se assim é, então, deve concluir-se que, mandar aplicar o regime de AIA às atividades no estrangeiro, mas com incidência no território guineense, só pode ser entendido como um erro crasso do legislador, pois, tal cenário é inconcebível.

Em relação a avaliação de impactes ambientais transfronteiriços, situação a que o legislador estava a referir, em 1991, sob auspícios da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE), foi aprovada a *Convenção sobre Avaliação dos*

---

<sup>279</sup> Afirmando que o princípio 21 da Declaração de Estocolmo nasceu *soft* mas converteu-se em *hard* de fonte costumeira, vide Alexandre KISS e Jean-Pierre BEURIER, *Droit international de l'environnement*... ob. cit. p. 124. Assim também entende o José J. Ruiz, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*... ob. cit. p. 73

<sup>280</sup> Como sublinhámos anteriormente, antes da aprovação da lei 10/2010, de 24 de setembro (lei de avaliação ambiental) não havia nenhuma legislação interna que consagrasse regras substantivas e procedimentais para a AIA, o que fez que as autoridades guineenses aplicassem as diretivas do Banco Mundial e da União Europeia sobre AIA nos projetos públicos financiados por estas organizações.



*Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiriço*, comumente designada de Convenção de Espoo<sup>281</sup>.

Enquanto instrumento de direito e cooperação internacional para a proteção do ambiente, a convenção de Espoo estabelece um conjunto de obrigações para as Partes no que tange a avaliação do impacte ambiental de determinadas atividades com efeitos transfronteiriços consagrando, para o efeito, deveres de notificação e consulta recíproca, relativamente a todos os projetos que sejam suscetíveis de ter um impacte ambiental transfronteiriço significativo<sup>282</sup>. De fato, os efeitos da degradação do ambiente num determinado país podem ser sentidos em outros, principalmente nos vizinhos<sup>283</sup>. Por isso, a Convenção de Espoo pode ser considerada como um mecanismo de pacificação e de compromisso recíprocos entre Estados Partes para a proteção do ambiente.

Numa perspetiva económica, pode até dizer-se que a avaliação ambiental transfronteiriça permite a internalização das externalidades (positivas ou negativas) resultantes duma ação dentro de um determinado território suscetível de provocar impactes ambientais significativos noutro (s) Estado (s)<sup>284</sup>.

Não existe um instrumento semelhante no continente africano, todavia, como a AIA é, nos dias que correm, um princípio de direito internacional<sup>285</sup>, muitos Estados transportam para as suas leis sobre AIA, regras de Espoo sobre avaliação ambiental transfronteiriça. Neste contexto, reconhecendo a possibilidade de atividades, quer no território guineense quer noutros provocar impactes ambientais transfronteiriços, a lei de AIA guineense, consagra normas relativas a participação da Guiné-Bissau no procedimento da AIA de outros Estados, em especial os Estados Africanos bem como

---

<sup>281</sup> A convenção só entrou em vigor em 10 de setembro de 1997.

<sup>282</sup> Cfr. [http://www.unece.org/fr/env/eia/eia\\_f.html](http://www.unece.org/fr/env/eia/eia_f.html), consultado em 22/01/2018

<sup>283</sup> É disso exemplo o caso Espanha e Portugal no caso do projeto de exploração de urânio a céu aberto em Retordilho. Para uma análise jurídica, cfr. Fernando VICENTE DAVILA, *Evaluación de impacto ambiental transfronteriza entre España y Portugal*, 1ª ed. - Barcelona: Atelier, 2016. Veja-se também, Alexandra ARAGAO, *Direito do ambiente, direito planetário*, Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Coimbra, a.15 n.26-27 (2014), pp.154-156

<sup>284</sup> Sobre as externalidades ambientais, cfr. Nicolas WALLART, *Théorie et Pratique des Taxes Environnementales*, ed, Economica, Paris 1997, pp. 11 ss

<sup>285</sup> Neste sentido, cfr. Alexandra ARAGAO, *Direito do ambiente, direito planetário*, ob. cit. pp.154-156; Carla AMADO GOMES, *Direito do Ambiente: Anotações da jurisprudência dispersas*, 2ª ed. revista e ampliada, ICJP, 2017, p. 26, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>; Rute SARAIVA, *A avaliação Ambiental no Direito Internacional...* ob. cit. pp. 24-46, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view>;

os deveres do Estado guineense, caso uma atividade no seu território seja suscetível de provocar impactes noutros Estados<sup>286</sup>.

Nesta base, em vez de prever que o regime de AIA se aplica às atividades no estrangeiro com incidência no território nacional, o que não faz sentido algum e é impraticável, dever-se-ia prever que, além de regras e procedimentos de AIA ao nível interno, a lei de avaliação ambiental também estabelece regras para os casos de avaliação de impactes ambientais de atividades no território guineense sejam suscetíveis de terem impactes noutros Estados ( os tais deveres de notificação e consulta)<sup>287</sup> como também regras sobre a participação da Guiné-Bissau nos procedimentos de AIA doutros Estados, quando atividades a realizar nesses Estados possam causar impactes ambientais na Guiné-Bissau.

Portanto, aqui, propõe-se uma interpretação restritiva, do nº 1 do artigo 2º, relativamente ao âmbito territorial de aplicação do regime de AIA pelas razões e fundamentos acima expostos.

## **1.2. Âmbito material do regime de AIA**

### **1.2.1. A sujeição de Planos, Projetos, Programas e Políticas ao mesmo regime de avaliação: *uma opção praticável?***

Como ficou dito anteriormente, a LBA estabeleceu o princípio geral de sujeição dos planos, projetos, programas e políticas à AIA, incumbindo o Governo a tarefa de, entre outros, determinar o âmbito e conteúdo da referida avaliação. Foi, de fato, o que a LAA

---

<sup>286</sup> Cfr. artigos 49-51 da LAA

<sup>287</sup> Neste sentido aponta o Princípio 19 da Declaração do Rio de 1992.

fez, como pode ler-se no seu art.º 2 n.º 1<sup>288</sup>. No mesmo sentido pugnou o Regulamento do licenciamento ambiental<sup>289</sup>.

Entretanto, a delimitação do âmbito material de AIA feita pela LAA, começa a levantar problemas quando se constata que submete ao mesmo regime de avaliação ambiental tanto os projetos assim como os planos, programas e políticas, o que não nos parece ser uma opção praticável.

Antes de tecermos as críticas que se impõem a esta opção do legislador importa, frisar que, a necessidade de se considerar o impacte ambiental de Políticas, Programas e Planos vem sendo reconhecida há já alguns anos. As referências a esta questão remontam à introdução do processo de AIA de projetos no *United States National Environmental Policy Act* de 1970, mas só nos últimos anos esta problemática tem merecido maior atenção devido à insuficiência de avaliação ambiental de projetos.<sup>290</sup> Assim sendo, atualmente, não se discute se os PPP, (Planos, Políticas e Programas) além dos projetos, devem ter em conta as preocupações ambientais antes de serem aprovados, isto porque, são inquestionáveis as vantagens de AIA de planos, programas e políticas para a tutela preventiva do ambiente<sup>291</sup>. O que poderá ser, naturalmente, objeto de discussão é a forma como cada regime jurídico nacional ou comunitário trata a questão<sup>292</sup>.

MARIA DO ROSÁRIO PARTIDÁRIO, identifica duas grandes vantagens de adotar um procedimento de AIA para PPP. A primeira vantagem reside ao nível da seleção de ações (*Screening*) e de definição do âmbito (*Scoping*) e a segunda no contexto mais adequado para a consideração de impactes cumulativos e sinérgicos<sup>293</sup>. Em relação à

---

<sup>288</sup>“O presente diploma aplica-se em todo o território nacional ou estrangeiro cuja atividade com incidência no território nacional, nas situações dos projetos e programas elencados nos anexos I e II e dos planos e políticas dos setores previstos no anexo III”.

<sup>289</sup> Cfr. art.º 2º n.º 2 do Decreto n.º 8/2017, de 29 de junho.

<sup>290</sup> Cfr. Maria do ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 132; Blanca LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, 7.ª edición actualizada, DYKINSON, 2006, p. 328

<sup>291</sup> Cfr. Maria DO ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit., p. 133-135

<sup>292</sup> Sobre a AAE no direito internacional e comunitário europeu, cfr. Maria ALEXANDRA ARAGÃO, *Strategic environmental assessment in international & european law* CEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.13 n.26 (2010), p.101-104; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit., p. 349; Tiago Souza D'ALTE e Miguel ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas...* ob. cit., p. 130; Maria DO ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit., p. 133 ss

<sup>293</sup> Cfr. Maria do ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit., p. 134

primeira vantagem, a autora defende que o sistema de listas positivas e negativas adotado por muitos países, poderá ser mais eficaz se, antecipadamente, a nível do planeamento e política, a decisão sobre o futuro desenvolvimento de uma área em termos de funções, usos e atividades se encontrar já contemplada nas estratégias de planeamento e o seu potencial impacte, numa perspetiva regional e de conjunto, avaliado. Já em relação à segunda vantagem, sustenta que os impactes cumulativos e sinérgicos resultam precisamente do efeito combinado de diferentes tipos de impactes que, à partida, poderiam ser considerados poucos significativos.

Assim, se as ações responsáveis por estes impactes foram analisadas numa ótica estratégica, e o seu desenvolvimento conjunto avaliado do ponto de vista ambiental, é possível detetar antecipadamente os possíveis efeitos positivos e negativos sobre o ambiente e reajustar essas ações, no espaço, no tempo e em relação às suas características<sup>294</sup>. Em síntese, pode concluir-se que a avaliação ambiental de PPP permite suprir as desvantagens do sistema de seleção de ações a submeter a AIA através de listas positivas e negativas e conseqüentemente da definição do âmbito, bem como permite detetar situações de acumulação de efeitos e sinérgias, propor a correção e minimização das situações geradoras de impacte ambiental.

De acordo com a legislação Portuguesa sobre o assunto em análise, a realização de uma avaliação ambiental ao nível do planeamento e da programação garante que os efeitos ambientais são tomados em consideração durante a elaboração de um plano ou programa e antes da sua aprovação, contribuindo, assim, para a adoção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que evitem ou reduzam efeitos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano ou programa<sup>295</sup>.

A doutrina Portuguesa, por seu turno, é unânime no reconhecimento da pertinência da avaliação ambiental de planos, programas e políticas. A este respeito, FERNANDO ALVES CORREIA coloca o acento tónico na aplicação *antecipada ou recuada* do princípio da prevenção, uma vez que a *análise e ponderação dos efeitos ambientais não têm lugar apenas quando se decide concretizar um projeto, mas quando se elabora o*

---

<sup>294</sup> Cfr. Maria do ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*... ob. cit. pp. 134-135

<sup>295</sup> Cfr. Preambulo do DL n° 232/2007 de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n°58/2011, de 4 de maio, (Regime Jurídico de AAE em Portugal).

plano ou programa em que esse projeto é previsto<sup>296</sup>. TIAGO SOUZA e MIGUEL ASSIS, sustentam que um regime que formalize a ponderação de valores ambientais apenas em relação aos projetos já concebidos e não em relação as decisões estratégicas prévias, como a de saber, por exemplo, quais as zonas edificáveis e não edificáveis, problema que se coloca ao nível do ordenamento do território, a decisão de AIA de será sempre, não ótima do ponto de vista ambiental, isto porque as decisões já foram ou deveriam ser tomadas a outro nível<sup>297</sup>.

Na mesma linha de opinião, CATARINA MORENO entende que se a AIA é um procedimento que por excelência serve o princípio da prevenção, a AAE vem por sua vez conferir a este princípio um reforço acrescido **pois**<sup>298</sup> quanto mais cedo se avalia e quantas mais alternativas se possa ter em conta, mais se previne!

Devido a natureza estratégica dos PPP, a avaliação ambiental destes instrumentos de desenvolvimento foi batizada pela doutrina de *avaliação ambiental estratégica* pois situa-se a este nível, isto é, a análise ponderada dos fatores ambientais nas grandes opções de desenvolvimento que se pretendem incorporar em planos, programas ou políticas<sup>299</sup>. Por isso, doravante, é o termo que adotaremos para referir a AIA de Planos, Programas e Políticas.

---

<sup>296</sup> Cfr. Fernando ALVES CORREIA, *A avaliação ambiental de planos e programas: um Instituto de Reforço da Proteção do Ambiente no Direito do Urbanismo* In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita / organizador Diogo Leite de Campos; Coimbra, Coimbra Editora, 2009, p. 478. No mesmo sentido, Tiago SOUZA D'ALTE e Miguel ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas...* ob. cit. p. 130; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica...* ob. cit. p. 250.

<sup>297</sup> Cfr. Tiago SOUZA D'ALTE e Miguel ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas...* ob. cit. p. 130. Em sentido próximo cfr. NORONHA, Francisco, *A avaliação ambiental estratégica no âmbito do RJIGT: estudo das imbricações procedimentais e substantivas da avaliação ambiental dos planos urbanísticos* in CEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.16 n.32 (2013), p.68; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica*, ob. cit. pp. 249-250; Esperança MEALHA, *A Jurisprudência Portuguesa sobre a AIA*, in Revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, 30 de Outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa : Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2014, pp. 51-52; Miguel Assis RAIMUNDO, *A avaliação de impacto ambiental na formação e execução dos contratos públicos* in: Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, e Carla Amado Gomes, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pp. 94-95;

<sup>298</sup> **Negrito nosso.**

<sup>299</sup> Neste sentido cfr. Maria DO ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit. p. 136; Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito...* ob. cit. pp. 219 ss; Tiago SOUZA D'ALTE e ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas ...* ob. cit. pp. 129-130; Francisco NORONHA, *A avaliação ambiental estratégica no âmbito do RJIGT...* ob. cit. p. 67;

Queremo-nos associar a estes outros estudiosos da matéria que veem na AAE um instrumento fundamental ao serviço do princípio da prevenção de lesões aos componentes ambientais, todavia, convém notar que a AAE não é apenas necessária para suprir as insuficiências existentes ao nível da AIA de projetos. Ela tem de ser vista igualmente pela necessidade de, efetivamente, serem considerados os impactes decorrentes das próprias decisões de política e planeamento, que por sua vez irão refletir-se positivamente ao nível da eficiência do processo de AIA de projetos, preparando assim um contexto ambiental mais forte para o desenvolvimento de projetos<sup>300</sup>. Outrossim, chama-se atenção para a necessidade de não subalternizar todos os outros interesses na referida avaliação, sob pena da AAE constituir um entrave desproporcional à promoção do desenvolvimento económico ou social. Por isso, a ponderação e a busca do equilíbrio entre os diferentes interesses em jogo, são aspetos sensíveis, mas cruciais para o que se pretende com a AAE.

Olhando agora para a realidade guineense, considera-se fundamental, se se pretende levar à sério a tutela preventiva do ambiente, que as considerações ambientais sejam tomadas em conta na elaboração dos planos, programas e políticas com incidências no ambiente, em primeiro lugar, pelas razões acima apontadas e, em segundo lugar, porque à luz da realidade sociopolítica guineense, pode revelar-se mais oportuno e praticável proceder a AIA de planos, programas e políticas do que dos projetos públicos em condições de serem implementados, não só porque as possibilidades de tomar diferentes opções e de apostar em diferentes alternativas de desenvolvimento poderão ser escassas como, aliás, reconhece o legislador português<sup>301</sup>, mas também por causa dos jogos de interesse e estratégia política das autoridades políticas quando conseguem financiamento para executar os projetos em carteira, principalmente em meados de eleições. Nestes casos e noutros semelhantes, o risco de não se realizar a AIA de projetos ou de ser realizada apenas “*para o inglês ver*” é muito elevado.

O exemplo paradigmático desta situação na Guiné-Bissau, é o início de construção, pelo Governo, através do Ministério da Energia e Indústria, duma central termoelétrica financiada por uma empresa Indiana, em meados de fevereiro de 2016, dentro duma área protegida (Parque Natural das Lagoas de Cufada) sem a realização prévia de estudo

---

<sup>300</sup> Cfr. Maria DO ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit. p. 134

<sup>301</sup> Cfr. Preambulo do DL n° 232/2007 de 15 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n°58/2011, de 4 de maio, (Regime Jurídico de AAE em Portugal).

e avaliação ambiental, tal como se encontra legalmente previsto. Quando foi advertido e denunciado pelas associações ambientalistas para suspender a obra, o Governo, através do Ministro da tutela respondeu afirmando que a paragem da obra ou a sua transferência para um outro local acarretará custos avultados que o Governo não estaria em condições de suportar<sup>302</sup>. Outro exemplo é a construção (em curso) da estrada que liga Buba (região de Quinará) à Catió (região de Tombali), de 60 km, sem a realização prévia de AIA, mas com uma “licença ambiental” que permitiu a obtenção do seu financiamento externo.

Se os Planos ou instrumentos onde constam as referidas obras fossem submetidos a uma avaliação ambiental estratégica durante a sua elaboração, talvez naquele momento, poder-se-ia evitar o que não se conseguiu evitar com a sua tradução em projeto de construção já financiado, mesmo após várias denúncias de atropelo das leis internas e compromissos internacionais<sup>303</sup>. Neste contexto, para evitar estas e outras situações de *fato consumado* em que a AIA de projetos poderá ser quase inútil ou de difícil realização prática pelas razões acima expostas, é imprescindível, em observância ao princípio da prevenção, a avaliação ambiental de planos, políticas e programas na Guiné-Bissau antes de serem aprovados.

Como ficou dito no início deste ponto, integram o âmbito de AIA não só os projetos, mas também os planos, programas e políticas suscetíveis de ter sobre o ambiente impactes significativos, o que vai, genericamente, ao encontro do princípio geral plasmado na LBA. Ora, a opção do legislador em submeter ao mesmo regime, procedimental e substantivo, a avaliação ambiental os projetos, planos, programas e políticas, parece criticável, não só porque numa perspetiva prático-funcional a solução adotada é de difícil concretização como também porque poderá beliscar o progresso

---

<sup>302</sup> Sobre a importância de AAE de planos e políticas relativos a centrais termoelétricas, cfr. B. CLARK, *O Processo de AIA*... ob. cit. p. 16.

<sup>303</sup> O Parque natural das Lagoas de Cufada foi criado pelo Decreto nº 13/2000, de 4 de dezembro de 2000. Para além da rica biodiversidade que abriga, a Lagoa de Cufada é considerada o maior reservatório de água doce do país. Ao nível internacional tem o estatuto de zona húmida de importância internacional ao abrigo da Convenção RAMSAR (desde 14 de maio de 1990) e, nesta medida, é um dos sítios identificados pelo Estado guineense como habitat das aves aquáticas migratórias à luz da Convenção para a Conservação das Espécies Migratórias pertencentes a Fauna Selvagem (CMS) e do Acordo Afro Euroasiático para a Conservação das Aves Aquáticas Migratórias (AEWA), instrumentos ratificados pela Guiné-Bissau em 1 de setembro de 1995 e em 1 de novembro de 2006, respetivamente.

Para mais detalhes sobre o regime do AEWA cfr. o nosso: *Do que as aves migratórias necessitam? Olhar crítico sobre os mecanismos de conservação de aves aquáticas migratórias afro euroasiáticas*, relatório da parte escolar do mestrado em Direito e Ciência Jurídica (especialidade de Ciências Jurídico-ambientais) 2016/2017, FDUL, Direito Internacional e Europeu do Ambiente, orientado e avaliado pela Prof.ª Doutora Carla Amado Gomes.

económico de que tanto o país precisa para se desenvolver, por consubstanciar numa tutela preventiva excessiva do ambiente. Convém notar que a definição de Políticas, Programas e Planos e a preparação e realização de projetos correspondem a fases distintas e relativamente sequenciais do processo de tomada de decisão. Como sintetiza MARIA DO ROSARIO PARTIDÁRIO, *da formulação de políticas à sua concretização em projetos passa-se por especificação de objetivos, definição de estratégias de ação, isto é, um nível de informação relativamente vago e incerto, consubstanciando em intenções de política, para o detalhe tecnológico e operativo de projeto*<sup>304</sup>. Por isso, as diferenças existentes entre estes níveis de decisão devem traduzir-se em abordagens diferenciais no que respeita à avaliação ambiental.

Isto dito, é possível, com razão, argumentar-se que o legislador não previu as consequências da sua opção, nem para a proteção do ambiente e muito menos para a promoção do desenvolvimento sustentável que a AIA visa. Por outro lado, esta opção ignora a realidade socioeconómica do país e não reflete, *grosso modo*, a razão de ser da política e do Direito do ambiente guineense que, mais do que a sobreposição do interesse ambiental em relação aos demais, apelam para a necessidade da conciliação e ponderação de todos os interesses, incluindo ambiental, nos processos de tomada de decisões políticas, legislativas e administrativas.

É tempo de, em traços gerais, analisar as consequências desta opção do legislador em termos práticos. Em primeiro lugar, submete os planos, programas e políticas ao complexo procedimento administrativo de AIA, designadamente, a realização de um exame prévio de categorização para delimitar o âmbito do estudo de impacto ambiente a ser realizado ( art.º 8 ); a obrigatoriedade do respeito da estrutura do EIA prevista na lei (art.16º ); a emissão de licenças ambientais favorável, condicionalmente favorável ou desfavorável (art.º 26º e 27º); o deferimento tácito em caso do incumprimento do prazo para a decisão (art.º 29º e 34º); a nulidade dos atos de autorização sem a prévia obtenção de licença ambiental favorável ou condicionalmente favorável e a extinção do procedimento de AIA quando a licença for desfavorável ( art.º 30º e 35º); a realização da pós- avaliação - auditoria, monitorização e inspeção (art.º 37º e 38º).

Atendendo ao carácter estratégico e programático dos planos, programas e políticas, não se afigura correto, por exemplo, não aprovar um plano, programa ou política, só porque

---

<sup>304</sup> Cfr. Maria do ROSÁRIO PARIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit. p. 136



o resultado da avaliação ambiental é negativo, ou seja, a decisão é desfavorável à sua aprovação. Para esta reflexão, chamaremos o ditado que diz “*de pequenino é que se torce o pepino*” para mostrar que é na fase embrionária dos instrumentos objetos de avaliação ambiental que é mais fácil identificar alternativas ou incluir medidas que visam minimizar ou eliminar, quando possível, impactes significativos ao ambiente que poderão advir da implementação de algumas políticas, planos ou programas e não, nesta fase, decidir pela não aprovação com o fundamento no resultado da avaliação ambiental.

Com base no exposto e, atendendo ao princípio da proporcionalidade<sup>305</sup> do agir administrativo, amplamente previsto no art.º 9º do CPA, que apela para a utilização de meios adequados, necessários e equilibrados para os objetivos a atingir, não tardaremos em concluir que a solução consagrada é manifestamente desproporcional face ao que se pretende alcançar com a AAE. Desde modo, torna-se necessário e urgente repensar a avaliação ambiental estratégica no direito guineense, porque ao manter-se o *status quo*, a AAE nunca sairá da teoria e dos discursos, para a prática. Isto porque, da forma como o regime se encontra desenhado, é inexecutável.

A lei de avaliação ambiental guineense, define a AAE como um instrumento de avaliação ambiental constituído por procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como: a formulação de políticas, planos e programas, de modo a assegurar a integração efetiva dos aspetos biofísicos, económicos, sociais e políticos na planificação e na tomada de decisão ( art.º 5º nº 4). Não obstante ter tido a gentileza de a definir, ignorou por completo a sua natureza e o momento em que é realizada para efeitos de determinação das consequências da referida avaliação, isto é, o seu regime substantivo.

Entretanto, sem prejuízo de tudo quanto se disse até aqui, curiosamente, uma análise atenta do atual regime jurídico de avaliação ambiental guineense, pode conduzir a uma conclusão que é esta: o regime de avaliação ambiental vigente, só se aplica aos projetos! Esta conclusão é fácil de se chegar, se se analisar, com cuidado, os diferentes instrumentos que regem o procedimento de avaliação ambiental na Guiné-Bissau, mormente, a lei de avaliação ambiental e os seus regulamentos de execução

---

<sup>305</sup> Sublinhando a importância do princípio da proporcionalidade no direito europeu do ambiente, Patrick THIEFFRY, *Droit de l'environnement de l'Union européenne, éléments de droit comparé amérocain, chinois et indien*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 105-108

(licenciamento ambiental, estudo de impacto ambiental e social e participação pública no procedimento de AIA).

Em diversos articulados dos instrumentos acima referidos, o legislador esqueceu-se que prometeu regular o procedimento de avaliação ambiental não só de projetos, mas também de planos, programas e políticas, limitando-se a fazer referências, única e exclusivamente, aos projetos. À título exemplificativo, pode mencionar-se os seguintes artigos: 7º e 8º (categorização de projetos), 9º (dispensa do procedimento de AIA), 26º nº 1 (tipos de licenças ambientais), 30º (força jurídica), 31º (caducidade), 37º (auditoria ambiental) e 38º (monitorização ambiental) da lei de avaliação ambiental; artigos 2º nº 1 alinea c), 3º alinea c), 5º alinea d) e 4º do regulamento do licenciamento ambiental; artigos 4º, 11º nº 1 *in fini* e 10º nº 1 alinea) do regulamento do estudo de impacto ambiental e social.

Em todos esses e outros artigos, que estabelecem regras procedimentais e substantivas de AIA, o legislador omitiu a referência aos planos, programas e políticas. Concomitantemente a esta constatação, acresce o fato de, em nenhum momento, o legislador dignou-se clarificar ou definir os conceitos de planos, programas e políticas para efeitos de sujeição a avaliação ambiental, limitando-se a indicar, no anexo III, os setores<sup>306</sup> cujos planos, programas e políticas com incidência no ambiente devem ser avaliados<sup>307</sup>. Já em relação aos projetos, o legislador definiu-os como sendo a *conceção de obras de construção ou outras intervenções no meio natural e na paisagem, incluindo as destinadas à exploração dos recursos naturais*<sup>308</sup>.

Importa salientar que, mesmo que se considerasse que a indicação dos setores fosse suficiente para que a AAE possa ter lugar, a falta de indicação dos critérios para aferir, dentre os planos, programas e políticas dos setores enumerados, quais é que são capazes de provocar impactes significativos no ambiente, aliada à falta de atribuição da competência para o exercício desta tarefa, retira todas as possibilidades objetivas para a submissão de planos, programas e políticas à avaliação ambiental. Portanto, a notável lacuna acima apontada tem consequências práticas porque, desde logo, não é possível

---

<sup>306</sup> Os setores são: agricultura, pecuária, silvicultura, pescas, urbanismo, construção, energia, indústria transportes, minas, saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento regional, telecomunicações e turismo.

<sup>307</sup> Note-se que, na Guiné-Bissau, não há um regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial e a planificação *maxime* urbanística é praticamente inexistente.

<sup>308</sup> Cfr. art.º 5º nº 29 da LAA.

descortinar, a partir da lei de avaliação e dos seus regulamentos de execução, o regime de avaliação ambiental aplicável e que tipo de planos, programas e políticas dos setores anunciados estão sujeitos a AAE,<sup>309</sup> o que torna este instrumento impraticável.

Em face do exposto, seremos forçados a concluir que, o legislador fez uma promessa e não a cumpriu, ou seja, não regulou o regime de avaliação ambiental de planos, programas e políticas. Ainda bem que não a cumpriu, porque, se tivesse cumprido, da forma como o regime está construído, muitas soluções seriam altamente desproporcionais e inadequadas para aquilo que se pretende com a AAE e, nesta medida, dificilmente seriam aplicadas. Deste modo, entende-se, salvo melhor imaginação que, do que ocupa efetivamente o atual regime de avaliação ambiental sedado na lei 10/20, de 24 de setembro e os seus respetivos regulamentos de execução, é da avaliação ambiental de projetos públicos e privados suscetíveis de provocarem impactos ambientais significativos comumente conhecida de “Avaliação de Impacte Ambiental”.

Com base no exposto, uma interpretação restritiva do artigo 2º nº 1, desta vez, na parte relativa à delimitação do âmbito de aplicação do regime de AIA, recomenda-se. Por isso, *de iure condendo*, advoga-se no sentido de ser instituído um regime especial para a avaliação ambiental estratégica por forma a fazer *jus* ao princípio de avaliação ambiental consagrado na LBA e na própria LAA.

Na verdade, a AAE não deverá ficar à espera que se ganhe experiência com a AIA de projetos pois, como defende MARIA DO ROSÁRIO PARTIDÁRIO, é fundamental que a focagem vá sendo feita aos vários níveis do processo de tomada de decisão, até porque, para a AIA de projetos ser eficiente é necessário que o próprio sistema de definição de políticas e de planeamento considere a componente ambiente, quer pela integração dos critérios e preocupações ambientais de implementação das respetivas decisões<sup>310</sup>. Esta é a condição *sine qua non* para se atingir uma maior eficiência e qualidade no desenvolvimento global social e económico bem como fazer face a

---

<sup>309</sup> Sobre os diferentes tipos de Planos administrativos (social, económico, territorial) e as relações entre eles cfr. Fernando ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol I. Almedina, 2001, pp. 235-144; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica*, ob. cit. pp. 233-245;

<sup>310</sup> Neste sentido, Cfr. Maria do ROSÁRIO PARTIDÁRIO, *AIA de Políticas, Programas e Planos*, ob. cit. p. 144

problemas que, como a experiência prática tem demonstrado, virão necessariamente quando se trate de AIA de projetos.

Assim, além da “intervenção cirúrgica” que a LAA de projetos reclama, é urgente criar um regime próprio da avaliação ambiental de planos, programas e políticas, que tome em conta a natureza e as finalidades deste instrumento de tutela preventiva do ambiente<sup>311</sup>. Este regime a criar, tanto pode estar incluso na lei de avaliação ambiental (modelo espanhol)<sup>312</sup> ou numa legislação específica sobre a AAE (modelo português)<sup>313</sup>.

No que respeita ao seu regime substantivo, o regime português de avaliação ambiental estratégica<sup>314</sup>, que resulta da transposição das diretivas da UE sobre a matéria, poderia ser, entendemos nós, uma importante fonte de inspiração. No entanto, chama-se atenção para a necessidade de se tomar em conta o contexto socioeconómico e jurídico guineense evitando, deste modo, a importação de soluções desajustadas e desenquadradas com a realidade guineense.

### **1.2.2. Os modelos de *screening*: dúvidas e certezas em torno da opção do legislador guineense**

Existem vários sistemas ou modelos de seleção dos projetos que devem ser sujeitos a AIA<sup>315</sup>. Para a sua divulgação contribuiu o Conselho de Europa que, em 1980, expôs resumidamente, os vários sistemas que podem ser adotados para a determinação do

---

<sup>311</sup> Sublinhando as diferenças entre a AIA e a AAE, cfr. Maria do ROSÁRIO PARIDÁRIO, *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica*, Lisboa, 2012, pp. 20-24; Francisco NORONHA, *A avaliação ambiental estratégica*, ob. cit. p. 68 e 72; Fernando ALVES CORREIA, *A avaliação ambiental de planos e programas*, ob. cit. pp. 476-478; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes de Avaliação de Impacte...* ob. cit. pp. 249-250;

<sup>312</sup> Como o modelo espanhol contido na ley 21/2013, de 11 de dezembro. Para uma análise desta lei, cfr. Agustín GARCÍA URETA, *Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental*, *Revista de Administración Pública*, Madrid, n.194 (mayo-agosto 2014), pp.317-371

<sup>313</sup> O caso português. Veja-se o Decreto-lei [nº58/2011](#), de 4 de maio.

<sup>314</sup> O regime português da AAE encontra-se previsto no [Decreto-Lei nº232/2007](#), de 15 de Junho, alterado pelo [Decreto-Lei nº58/2011](#). Os dois diplomas resultam da transposição das Diretivas da União Europeia sobre a matéria, designadamente, a Diretiva 2001/46/CE e a Diretiva 2003/35/CE, cfr. <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=17&subref=147&sub2ref=213>, consultado em 05/02/2018. Para uma análise crítica do regime, cfr. Tiago Souza D'ALTE e Miguel ASSIS RAIMUNDO, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas ...* ob. cit. p. 131; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. pp. 251 ss; Carla AMADO GOMES, *Introdução ao direito...* ob. cit. pp. 219-229;

<sup>315</sup> Sobre os diferentes sistemas cfr. Maria do ROSARIO PARTIDÁRIO, *Seleção...* ob. cit. p. 46; Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*, ob. cit. pp. 46-52

âmbito material da avaliação de impacto ambiental, agrupando-os em dois grupos: os que adotam critérios positivos de sujeição e os que utilizam a técnica de lista de projetos<sup>316</sup>.

A principal diferença entre os dois sistemas reside no fato de que, enquanto no sistema que opta pelos critérios positivos de sujeição o âmbito de aplicação não se encontra pré-definido, sendo necessário recorrer a aproximações sucessivas, ainda que os critérios venham conceptual e teoricamente definidos, à semelhança do modelo norte-americano, no sistema que utiliza a técnica de lista de projetos, a delimitação do âmbito material vem delineada *a priori* através de *check list*<sup>317</sup>.

A lista de projetos pode ser positiva, quando determina os projetos que obrigatoriamente devem ser sujeitos a avaliação ambiental ou negativa quando enumera os projetos que são dispensados do procedimento de avaliação ambiental<sup>318</sup>. Salienta-se que a definição de listas pode ainda ser complementada com a definição de limiares de projetos, por forma a introduzir critérios de seleção através da dimensão ou tipo do projeto<sup>319</sup>. É disso exemplo o regime português<sup>320</sup>.

O legislador guineense adotou o modelo de lista positiva ao prever no artigo 2º nº 1 que, estão sujeitos ao procedimento de AIA os projetos constantes nos anexos I e II à lei de avaliação ambiental. De fato, este modelo apresenta algumas vantagens dependentes dos parâmetros e critérios adotados para a submissão dos projetos listados à AIA<sup>321</sup>. Em primeiro lugar, pode favorecer a segurança jurídica, na medida em que se saberá antecipadamente se um determinado projeto está ou não sujeito a AIA.

---

<sup>316</sup> Cfr. Michel PRIEUR e Claude LAMBRECHTS, *Modèle cadre relatif à l'impact sur l'environnement dans l'optique d'un aménagement ou d'une planification intégrée du milieu naturel*, in *Souvegarde de la Nature, Conseil de l'Europe*, 1980. P. 18 ss; neste sentido, Juan ROSA MORENA, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, 1.ed. – Madrid Trivium, 1993, p. 187-190; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit p. 641; José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *La evaluación de impacto ambiental: estudio jurisprudencial*, Elcano: Aranzadi, 2000, pp. 127-130; Veja-se também Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*, ob. cit .15-16.

<sup>317</sup> Para mais desenvolvimentos Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*, ob. cit p. 48; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 641; Juan ROSA MORENA, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, ob. cit. p. 187;

<sup>318</sup> Sobre as modalidades do sistema de listas, cfr. Juan ROSA MORENA, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, ob. cit. p. 189, nota 759; <sup>318</sup> Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental...* ob. cit. pp. 238-239

<sup>319</sup> Neste sentido, cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos*, ob. cit. p. 48

<sup>320</sup> Cfr. Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. pp. 91 ss; Fernando REIS CONDESSO, *Direito do Ambiente...* ob. cit. p. 101

<sup>321</sup> Cfr. Juan ROSA MORENA, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, ob. cit. p. 189; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 643; Luís Enrique, SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*, ob. cit. pp. 237-238

Contudo, como sublinha JUAN ROSA MORENO, a segurança jurídica dependerá de parâmetros concretos a articular no momento de confeccionar o inventário das atividades sujeitas a AIA<sup>322</sup>. Este entendimento tem cabimento, visto que, uma lista estabelecida sem rigor e sem padrões objetivos para a sua aplicação, poderá dificultar sobremaneira a operatividade de AIA.

Ao modelo de listas positivas, pode acrescer-se uma outra vantagem que é, a de facilitar o controlo administrativo e judicial da aplicação do regime de AIA aos projetos constantes nas listas, isto porque, estando uma determinada atividade inscrita nas listas, por força do princípio da legalidade do agir administrativo<sup>323</sup>, a Administração não terá outra alternativa se não a de obrigar que, a aprovação, o licenciamento ou a autorização dessa atividade, seja antecedida de uma avaliação ambiental prévia cuja decisão determinará os moldes em que a atividade deverá ser executada ou, até mesmo, determinar a extinção do procedimento ( de aprovação, licenciamento ou autorização) se a decisão de AIA for desfavorável.

Portanto, a autorização ou licenciamento de projetos constantes na lista sem uma AIA prévia será, em regra, uma conduta violadora da lei e, nesta medida, impugnável administrativa<sup>324</sup> e/ou contenciosamente nos termos do CPA e CPCA, respetivamente.

Olhando, agora, para outra face da moeda, não custa admitir que a técnica de listas pode não ser o método mais eficaz para se proteger o ambiente através de AIA, tendo em conta que, fora das listas poderão estar (estarão obviamente), muitas outras atividades capazes de ter impactes significativos no ambiente<sup>325</sup>. Porque se reconhece à técnica de listas este inconveniente, os ordenamentos jurídicos que a acolhem, estabelecem uma cláusula geral de submissão da qual acrescem parâmetros objetivos de aplicação com vista a permitir aos órgãos administrativos competentes, para decidirem, casuisticamente, da necessidade de submissão das atividades não constantes nas listas, mas que devido a sua natureza, dimensão ou localização sejam capazes de provocar

---

<sup>322</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, ob. cit. p. 189

<sup>323</sup> Cfr. art.º 4º nº 1 CPA. Sobre o sentido da vinculação da Administração ao princípio da legalidade, cfr., entre outros, Paulo OTERO, *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2007 Reimpressão da edição de maio 2003;

<sup>324</sup> Cfr. artigo 150 ss CPA.

<sup>325</sup> Em sentido próximo, cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit p. 643; Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*, ob. cit. pp. 238-239;

danos ao ambiente. É disso exemplo, designadamente, o regime de países como Portugal<sup>326</sup>, Brasil<sup>327</sup>, Canadá<sup>328</sup>, Espanha<sup>329</sup> e Cabo verde<sup>330</sup>.

O legislador guineense, curiosamente, adotou a técnica de lista positiva, mas, pelos vistos, fechou a lista com “*sete chaves*”, isto é, só submete a AIA os projetos<sup>331</sup> constantes nos anexos I e II da lei de avaliação ambiental<sup>332</sup>. A favor deste entendimento está o fato de expressões e advérbios de modo que espelham o caráter exemplificativo das normas (*nomeadamente, designadamente, entre outras, para além, etc...*) não constarem, nem no artigo 2º que delimita o âmbito de aplicação de AIA e remete para os anexos, muito menos nos anexos I e II para os quais o artigo 2º remete.

Em boa verdade, o legislador, não só omitiu expressões que indiciam o caráter taxativo das listas como também aquelas que sugerem a sua natureza exemplificativa. No entanto, na falta deste último, a Administração não terá a habilitação legal de que necessita para o exercício do poder discricionário de mandar submeter ou não uma determinada atividade ao procedimento de AIA, o que nos autoriza a concluir que a lista é, para todos os efeitos, taxativa<sup>333</sup>. Recorde-se, a este respeito, que a competência é um requisito fundamental para a validade dos atos da Administração, incluindo os

---

<sup>326</sup> Cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento ...* ob. cit. p. 644; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. pp.65-82; Maria Alexandra ARAGAO, *Âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacte ambiental: considerações a propósito das instalações de gestão de resíduos* in CEDOUA, Coimbra, 1998, p.38;

<sup>327</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação de impacto ambiental...* ob. cit. pp. 238-241

<sup>328</sup> Apesar da nova lei de avaliação ambiental (2012) suprimir as listas, a cláusula aberta mantém-se, Cfr. **Évaluation environnementale obligatoire, Loi canadienne sur l'évaluation environnementale** (2012), disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-15.21/page-3.html#h-8>

<sup>329</sup> Cfr. artigo 7º da lei 21/2013, de 11 de dezembro.

<sup>330</sup> Cfr. artigo 1º do Decreto nº 29/2006, de 6 de março. No caso Cabo-verdiano a cláusula aberta só se aplica em relação aos projetos localizados em áreas sensíveis, ou seja, o critério da localização do projeto.

<sup>331</sup> Sublinhe-se que, as alterações aos projetos já licenciados, designadamente, em caso de mudança ou expansão da atividade, ampliação ou alteração do local, também estão sujeitos a AIA (artigo 4º do Regulamento do licenciamento ambiental).

<sup>332</sup> A Guiné-Bissau não é o único país luso falante que adota a taxatividade das listas. O regime Angolano (Decreto nº 51/04, de 23 de junho); São-tomense (Decreto nº 37/99); moçambicano (Decreto nº 54/2015, de 31 de dezembro) apontam neste sentido. Para uma crítica à taxatividade das listas no caso angolano, veja-se, Carla Amado GOMES, *O desafio da proteção do ambiente em Angola*, Scientia Iuridica, Braga, t.62n.331(jan.-abr.2013), p.33-58, também disponível em: [http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2015/02/ANGOLAAMBIENTE\\_-carla-amado-gomes.pdf](http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2015/02/ANGOLAAMBIENTE_-carla-amado-gomes.pdf)

<sup>333</sup> Importa notar que se uma atividade não estiver nas listas anexas à lei de avaliação ambiental pode ser sujeita a AIA se constar numa lei setorial. Portanto, a taxatividade a que se refere é das listas anexas à lei de avaliação ambiental.

discricionários,<sup>334</sup> o que equivale dizer que o poder discricionário não é de exercício arbitrário, terá sempre de existir uma habilitação legal para a sua prática<sup>335</sup>.

Na sequência do que ficou aclarado, conclui-se que a taxatividade de ações sujeitas à AIA configura uma violação do princípio da prevenção e do seu corolário (*princípio de avaliação ambiental*<sup>336</sup>) consagrados na LBA, na justa medida em que, a presunção inelidível<sup>337</sup> das atividades capazes de provocar impactes negativos no ambiente matriculadas nas listas, está longe de cobrir todas as ações antrópicas presentes e futuras com essa vocação, numa época da história da humanidade em que a ciência e a técnica evoluem a cada dia que passa e em que as atividades humanas comportam mais riscos de degradação ambiental. Desta forma, muitas atividades estarão isentas de AIA quando, em condições normais, deveriam estar abrangidas pela exigência de avaliação prévia das suas incidências no ambiente à luz do princípio da prevenção.

Tendo em conta o que acaba de ser explicado, parece seguro concluir que, a taxatividade das ações a submeter à AIA explica, em parte, a razão por que muitos projetos são implementados na Guiné-Bissau sem uma prévia avaliação das suas incidências no ambiente.

Além de violar o direito interno, a taxatividade das listas de atividades sujeitas a AIA, viola também o Direito comunitário oeste africano (CEDEAO)<sup>338</sup> que, em relação ao tema, prevê que: “*Les Etats membres s’engagent à réaliser ou à faire réaliser de façon systématique les études et évaluations environnementales pour tout investissement ou toute action*<sup>339</sup> ayant un impact potentiel sur l’environnement<sup>340</sup>.”

---

<sup>334</sup> Neste sentido, José DOS SANTOS CARVALHO FILHO, *A discricionariedade administrativa: análise de seu delineamento jurídico* in *Discricionariedade Administrativa*, coord. Emersosn Garcia, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, 11

<sup>335</sup> Veja-se, o Acórdão do STA português (1ª secção), no processo 0515/17 de 29/06/2017 em que se afirma que o poder discricionário não significa arbitrariedade. Acórdão disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/13627426375a185b8025815500549803?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,poder,discricionario#.Section1>

<sup>336</sup> Defendendo que a AIA é um princípio diretor do Direito do Ambiente cfr. Mário de ROCHA MELO, *O princípio da avaliação de impacto ambiental in: Estudos de direito do ambiente*, coordenação de Mário de Melo Rocha. - Porto: Publicações Universidade Católica, 2003, p. 146

<sup>337</sup> Referindo-se ao legislador português sobre o mesmo assunto, cfr. Maria Alexandra, *Âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacto ambiental*, ob. cit. p.38;

<sup>338</sup> Sobre a integração regional oeste africano e princípios diretores, cfr. João, MENDES PEREIRA, *Direito Comunitário Material e Integração Sub-Regional: Contributo para o estudo das mutações no processo de integração económica e monetária na África Ocidental*, Lisboa, Almedina, 2017

<sup>339</sup> Negrito e sublinhado nosso.



Em relação a proteção do ambiente no âmbito das organizações sub-regionais de integração em que a Guiné-Bissau é membro, importa assinalar que, diferentemente com o caso europeu, em que no domínio ambiental a competência é repartida entre os Estados e a União<sup>341</sup>, não há, no espaço CEDEAO e UEMOA<sup>342</sup> nenhuma Diretiva ou Regulamento sobre avaliação ambiental. Esta situação explica-se pelo fato de que, em matéria ambiental, vigora o princípio da subsidiariedade do direito comunitário face ao direito interno dos Estados, ou seja, é da competência exclusiva dos Estados legislarem sobre questões ambientais. Contudo, a CEDEAO definiu como um dos objetivos da sua política ambiental, a “*harmonisation des textes réglementaires relatifs à la gestion de l’environnement et notamment les évaluations environnementales*”<sup>343</sup>. Por isso, elaborou um documento de Política Ambiental, com princípios, visões e estratégias, como instrumento para a pretendida harmonização que ainda está longe de ser alcançada.

Voltando ao assunto em análise – *taxatividade ou não da lista de projetos* – o regulamento do licenciamento ambiental parece consagrar uma cláusula aberta de sujeição, ao prever no artigo 2º nº 2 que também se aplica a “*quaisquer outros projetos, planos, programas e políticas não constantes nos anexo I, II, e III da lei 10/2010, de 24 de setembro, mas sejam suscetíveis de provocar impacto sobre o ambiente estão sujeitos ao licenciamento ambiental*”<sup>344</sup>.

Esta norma coloca, desde logo, a questão de saber se um regulamento de execução pode ampliar ou reduzir o âmbito de aplicação duma lei que desenvolve. Sem grandes considerandos, até porque trata-se duma questão muito bem resolvida pela doutrina,<sup>345</sup> parece-nos suficiente concluir que, o Regulamento do licenciamento ambiental, tendo a

---

<sup>340</sup> Cfr. Art.º 11º da Política do Ambiente da CEDEAO, parte integrante do tratado institutivo (ACTE ADDITIONNEL A/SA.4/12/08).

<sup>341</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao direito...* ob. cit. pp.109-110

<sup>342</sup> Para uma análise da proteção do ambiente no seio da UEMOA cfr. Yacouba SAVADOGO, *L’environnement dans le traité de l’UEMOA: une prise en compte implicite* in Revue Africain de Droit de L’environnement (RADE) nº 1, 2014, pp. 91-102

<sup>343</sup> Cfr. artigo 12º da Política Ambiental da CEDEAO.

<sup>344</sup> Em relação aos planos, programas e políticas já ilustramos que o legislador não regulou o procedimento de avaliação a que estão sujeitos.

<sup>345</sup> Luís Felipe Colaço Antunes discutiu a questão, no direito português, a propósito da redução do âmbito normativo estabelecido pelo Decreto-lei nº 180/90 (primeiro diploma que estabelece o regime jurídico de AIA em Portugal) pelo Decreto Regulamentar nº 38/90, concluindo que este não pode limitar ou alargar o alcance daquele. Cfr. Luís Filipe, *O Procedimento...* ob. cit. pp. 647-648.

natureza de Regulamento de execução<sup>346</sup> da lei de avaliação ambiental, não pode ampliar o âmbito de aplicação deste, sob pena de ilegalidade.

Como afirmam FERNANDA P. OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS, os regulamentos de execução devem limitar-se, como o próprio nome sugere, a realizar a execução estrita da lei, não criando nada de novo em relação a ela, nem lhe acrescentando seja o que for, a não ser na medida em que estabelecem pormenores indispensáveis à sua boa aplicação<sup>347</sup>. Convém, a este propósito, sublinhar que os regulamentos, enquanto uma das formas do exercício da atividade administrativa estão, por regra, sujeitos ao princípio da legalidade, quer na sua dimensão de preferência da lei, quer na dimensão de reserva da lei<sup>348</sup>. Em consequência, os regulamentos que contrariem o bloco de legalidade a que estão sujeitos são ilegais.

Ainda em relação ao caso em apreciação, poder-se-ia, na vã tentativa de “salvar” o Regulamento do licenciamento ambiental da ilegalidade de que padece nesta matéria, contra-argumentar de que ele não desenvolve a lei de avaliação ambiental, mas sim a lei de bases do ambiente, na medida em que esta prevê que o licenciamento ambiental obedecerá o regime a estabelecer pela Administração por regulamento específico<sup>349</sup>.

Este argumento parece fácil de rebater, porquanto, no direito guineense, não há um regime de licenciamento ambiental como aquela que existe, por exemplo, no direito português em virtude da transposição do direito europeu sobre a matéria<sup>350</sup>. Além de que a emissão da licença ambiental é baseada no resultado da avaliação de impacto ambiental (artigo 33º nº 2 LBA), é também o ato conclusivo do respetivo procedimento,

---

<sup>346</sup> Sobre os diferentes tipos de regulamentos administrativos, cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, Tomo III, DOM QUIXOTE, 2007, Pp. 245-247; Fernanda PALMA OLIVEIRA e José Eduardo F. DIAS, *Noções fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª ed. 2015, p.154; Mário AROSO ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 3ª edição, Almedina, 2016, pp. 154 ss

<sup>347</sup> Cfr. José Eduardo F. DIAS, *Noções...*, ob. cit., p.154. No mesmo sentido, Mário AROSO ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito...* ob. cit. p. 155

<sup>348</sup> Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987, p. 18; Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*, ob. cit. pp. 239-241; Mário AROSO ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo...* ob. cit. pp. 41 ss; Luís Cabral de MONCADA, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo, Seu Conteúdo, Tipologia e Alcance* in Em Homenagem ao Professor Diogo Freitas do Amaral, Comissão Organizadora: Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Glória. F.P.D Garcia, Almedina, 2010, pp. 694-700

<sup>349</sup> Cfr. art.º 33º nº 1

<sup>350</sup> Em Portugal, a licença constitui a resposta da União europeia ao problema da disseminação de licenças de emissões poluentes e à transferência de poluição entre componentes ambientais que a descoordenação da sua atribuição potencialmente provoca. Para mais desenvolvimentos sobre o regime, Cfr., entre outros, Carla AMADO GOMES, *Introdução ao direito...* ob. cit. pp. 241-256;

como se pode depreender da leitura da secção V da lei de avaliação ambiental sob epígrafe- *Do licenciamento Ambiental* – e o artigo 26º do mesmo diploma que trata das “*licenças ambientais*”. Por outro, o regulamento do licenciamento ambiental, relativamente ao seu âmbito de aplicação, remete para os anexos da lei de avaliação ambiental, ou seja, aplica-se aos projetos constantes nos anexos.

A solução guineense assemelha-se com o regime brasileiro de licenciamento ambiental (Resolução nº 237, de 19 DE dezembro de 1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA<sup>351</sup>) e o regime moçambicano da avaliação do impacto ambiental contido no Decreto nº 54/2015, de 31 de dezembro. No Brasil, a AIA integra o procedimento administrativo de licenciamento ambiental e é aplicável só aos projetos suscetíveis de provocarem danos significativos no ambiente cuja lista consta na Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986 do CONAMA<sup>352</sup> ou o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

Aos projetos sujeitos a AIA, exige-se um EIA cujo resultado deve constar no Relatório de Impacto ambiental (RIMA), que deve servir de base para a tomada de decisão de licenciamento ou não da atividade<sup>353</sup>. Tal como em Moçambique, existem três tipos de licenças ambientais no Brasil: prévia, de instalação e de operação<sup>354</sup>.

No caso guineense, sublinhe-se que, mesmo que se admitisse que o Regulamento de licenciamento ambiental não viola a lei de avaliação ambiental, a cláusula aberta nela contida, não teria “*pernas para andar*” porque, além dela, o legislador não se dignou prever, nem os critérios de sujeição e muitos menos determinou o (s) órgão (s) competente (s) para decidir, caso a caso, da necessidade submissão ou não à AIA, os projetos não constantes nos anexos. Na falta destes elementos, e atendendo o princípio da legalidade da competência<sup>355</sup>, a cláusula aberta seria, para todos os efeitos, um *nado morto*.

---

<sup>351</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>

<sup>352</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>

<sup>353</sup> Cfr. art.º 9º da Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Sobre o tema no direito brasileiro Cfr. António F.G. BELTRÃO, *Manual de Direito Ambiental*, Editora Método, São Paulo, 2008, pp. 137-159; Guilherme José PURVIN DE FIGUEIREDO, *Curso de Direito Ambiental*, 2ª edição revista e ampliada, Curitiba, 2008, pp. 124-125

<sup>354</sup> Cfr. art.º 8º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997

<sup>355</sup> Cfr. artigo 28º nº 1 do CPA.

Para além da taxatividade das listas que, entretanto, já mereceu o nosso repúdio, os projetos constantes nos anexos I e II padecem de um outro problema que tem a ver com a inexistência de critérios específicos ou limiares a partir dos quais determinados projetos deverão estar sujeitos a AIA, lacuna que poderá constituir verdadeiro entrave à submissão de determinados projetos à AIA.

O legislador guineense, diferentemente do português e brasileiro, optou por remeter o exercício ponderativo de submissão ou isenção dos projetos constantes nos anexos à AIA, através de um exame prévio de categorização, cujo objetivo consiste em determinar a categoria do projeto e tipo de EIA a realizar podendo, os de categoria C, serem dispensados do procedimento de AIA. Esta solução, salvo melhor entendimento, não resolve o problema dos anexos porque, por exemplo, ficou por determinar – *tarefa que deveria ser antes de qualquer exame prévio* – alguns conceitos indeterminados e vagos constantes nos anexos, designadamente, *grandes barragens e reservatórios, instalações químicas integradas, desflorestação em grande escala para fins comerciais ou não, utilização do património genético natural, etc.*

Deixar à Autoridade de Avaliação Ambiental a incumbência de decidir, caso a caso, se uma barragem é grande ou pequena, se a desflorestação é em grande escala ou não, parece-nos uma larga margem de discricionariedade que, além da insegurança jurídica que provoca, poderá engendrar conflitos entre as partes interessadas na avaliação ambiental, dificultando assim a sua aplicação prática. Ora, na Guiné-Bissau, como tem sido prática, a solução poderá ser encontrada politicamente, o que pode pôr em causa a tutela preventiva do ambiente. Por isso, entende-se que, no domínio do ambiente, mais vale investir na prevenção de conflitos do que deixar que a prática os resolva, isto porque, nem sempre os mecanismos a utilizar para os resolver serão os mais adequados para a tutela do ambiente que, como já se viu, aconselha-se que seja sempre *ex ante* a ocorrência do dono ou lesão.

Esta tarefa - *especificar e definir os conceitos indeterminados presentes nos Anexos* - deveria ser executada pelo regulamento do licenciamento ambiental, mas este esteve à margem daquilo que se esperava dele <sup>356</sup>. Em rigor, o regulamento do licenciamento ambiental não trouxe nenhuma novidade no que a disciplina da avaliação de impacte

---

<sup>356</sup> Sobre o que se espera do regulamento da lei de avaliação ambiental, cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 648

ambiental diz respeito, pelo contrário, reforçou as incoerências e as ambiguidades em torno do edifício de avaliação ambiental no direito guineense.

Contudo, reconhece-se não ser possível estabelecer critérios ou limiares que constituam um teste simples de decisão da necessidade de realizar a avaliação ambiental consoante um projeto possa ou não provocar impactes significativos. Sobre o tema, BRIAN CLARK considera acertadamente que, o máximo que os critérios podem oferecer é uma indicação genérica do tipo ou dimensão de projetos passíveis de avaliação, assim como, pelo contrário, a indicação do tipo de projetos que não requerem avaliação<sup>357</sup>.

Em relação ao caso guineense, importa assinalar que, através duma análise atenta do elenco das atividades constantes nos Anexos, reconhece-se, com relativa facilidade, a presença do critério da importância da atividade consubstanciando na sua *natureza, dimensão e localização*<sup>358</sup> bem como o critério da gravidade do risco e dos potenciais efeitos (impacto significativo no ambiente), ambos conceitos indeterminados<sup>359</sup>. Estes critérios poderiam ser utilizados para submissão dos projetos não matriculados nos anexos I e II, à AIA. Por exemplo, o critério de localização poderia justificar a submissão à AIA de projetos localizados nas áreas protegidas ou em áreas sensíveis *v.g as zonas húmidas*<sup>360</sup>.

Na verdade, o “impacto significativo” é de difícil definição devido à subjetividade que encerra,<sup>361</sup> contudo, para a sua operacionalização, os critérios e limites adotados por cada ordem jurídica para a determinação do âmbito material de AIA, podem desempenhar um papel importante. Neste sentido, LUIS ENRIQUE SANCHEZ, defende que se não forem arbitrados limites para o campo de aplicação de AIA, ela será totalmente ineficaz e se for aplicada a tudo, banaliza-se<sup>362</sup>.

Malgrado as dificuldades reconhecidas à fórmula “impacto significativo” para justificar a submissão de projetos a AIA, entende-se que é um conceito que se adequa ao

---

<sup>357</sup> Cfr. Brian CLARK, *O Processo de AIA*... ob. cit. p. 19

<sup>358</sup> Estes critérios encontram-se previstos no artigo 1º do Regulamento de licenciamento ambiental e implicitamente nos anexos I e II da lei de avaliação ambiental.

<sup>359</sup> Cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. p. 650

<sup>360</sup> Sobre estes critérios, veja-se, entre outros, Maria Alexandra ARAGAO, *O Âmbito*... ob. cit. Pp. 44-45

<sup>361</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p.226. O autor entende a importância atribuída pelas pessoas às alterações ambientais chamadas impacto depende do seu entendimento, dos seus valores e percepção.

<sup>362</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. pp. 226- 227

princípio da prevenção, na medida em que, sabendo que o risco zero em matéria ambiental não existe, falar apenas de atividades capazes de ter impactos sobre o ambiente, banalizaria o instituto de AIA, visto que, todas as ações antrópicas (nos nossos dias) são candidatas elegíveis para tal. Por isso, é um conceito que se justifica, todavia, não deve ser deixado sozinho. Em resumo, resta concluir que é preciso uma “*intervenção cirúrgica urgente*” à lei de avaliação ambiental guineense principalmente no “*coração*” do instituto que é a delimitação do seu âmbito de aplicação pois, caso contrário, a AIA dificilmente saíra da lei e dos discursos, para a prática. Assim, com base na análise crítica empreendida em relação ao âmbito material de aplicação de AIA definido na lei e, tendo em conta a experiência comparada, propõe-se o seguinte:

- a) A consagração duma cláusula geral de submissão a AIA das atividades não constantes nos Anexos, com base nos critérios da *natureza, dimensão e localização*;
- b) Indicação de entidades competentes para a tarefa de análise ponderada com vista a submissão à AIA de projetos não constantes nos anexos. Esta competência deve ser exercida pela entidade competente para a autorização ou licenciamento e pela Autoridade Ambiental Competente.
- c) Indicação, para alguns projetos, de critérios e limiares a partir dos quais ficam abrangidos pela exigência de AIA e clarificar os conceitos indeterminados presentes nos Anexos.

### **1.3. A Avaliação ambiental nas leis setoriais face ao regime geral**

#### **1.3.1. Enunciação do problema**

Ainda no que se refere ao âmbito material de AIA, importa analisar a questão de previsão da exigência de avaliação ambiental nas leis setoriais, principalmente as ligadas à gestão dos recursos naturais que, na prática, tem gerado dúvidas e conflitos entre as autoridades ambientais e as entidades administrativas setoriais sobre a submissão de determinados projetos à AIA.

Antes da existência da lei de avaliação ambiental que, apesar de tardiamente, veio colmatar, com os seus méritos e deméritos, o vazio jurídico até então existente sobre o processo de AIA (lei 10/2010, de 24 de setembro) e mesmo depois dela, muitas leis setoriais na Guiné-Bissau consagraram a exigência da realização do estudo de impacto ambiental e em alguns casos da avaliação ambiental, como requisito para o licenciamento ou autorização de alguns projetos. De seguida, iremos visitar algumas leis setoriais que consagraram estas exigências para, logo depois, desvelar os problemas e os desafios que colocam à tarefa da delimitação do âmbito material de AIA na Guiné-Bissau.

#### **a) Áreas Protegidas**

A Lei-Quadro das Áreas Protegidas (Decreto-lei nº 5-A/2011, de 1 de março), relativamente ao procedimento de classificação das áreas protegidas, exige que o Projeto de Decreto ou de Despacho de criação de uma área protegida, deve ser acompanhado, entre outros, de uma licença ambiental a emitir pela autoridade competente nos termos da lei (*vide* art.º 6º nº 1 al. b). Uma clara referência à avaliação ambiental estratégica.

Em algumas áreas protegidas já criadas, pode-se encontrar a exigência de avaliação ambiental para o exercício de algumas atividades nos limites da área protegida em causa. Por exemplo, o Decreto que cria o Parque Nacional de Orango ( Decreto nº 11/2000, de 4 de dezembro) reza que, os pedidos de autorização serão obrigatoriamente instruídos por estudos de impacto ambiental indicando, taxativamente as seguintes atividades: *emparcelamento rural, hidráulica agrícola ou marítima, aquacultura e extração de sal, transporte de energia elétrica, estradas, portos e aeródromos, acampamentos e empreendimentos turísticos , loteamento e urbanização e estação de tratamento de esgotos* ( *vide* art.º 11º nº 1).

Na mesma linha, os Decreto de criação da Área Marinha Protegida Comunitária das Ilhas Urok (Decreto nº 8/2005, de 8 de julho) e do Parque Nacional de Cantanhez (Decreto nº 14/2011, de 22 de fevereiro) dispõem que os pedidos de licenciamento, sem especificar, carecem obrigatoriamente de estudos de impacto ambiental prévios, nos termos da lei-quadro das áreas protegidas (*vide* art.º 8º nº 2 dos diplomas referidos).

Curiosamente, a Lei Quadro das Áreas Protegidas ao abrigo da qual a AMPC Urok foi criada (Decreto lei nº 3/97, de 26 de maio, entretanto revogado em 2011), não contém nenhuma disposição sobre o processo de AIA<sup>363</sup>. Recorde-se que, à data, não havia uma lei que regulasse o procedimento de AIA na Guiné-Bissau.

As áreas protegidas criadas recentemente seguiram os passos das anteriores, consagrando a exigência de avaliação ambiental prévia. Assim, o Decreto nº 11/2017, de 28 de junho, que cria o Corredor Ecológico de Tchetché estabelece que as atividades públicas e privadas, desde que envolvem investimentos de grande porte ou quando não se possa prever o impacto sobre o meio ambiente, as respetivas autorizações são condicionadas ao Estudo de Impacte Ambiental nos termos previstos na Lei Quadro das Áreas Protegidas e na de Avaliação Ambiental (art.º 18º nº 1).

Ainda prevê que o requerimento para o licenciamento, sem indicar atividades, deve ser sujeito, obrigatoriamente, à avaliação ambiental quando atividade em causa é suscetível de provocar danos ao ambiente (*vide* art.º 19º nº 4)<sup>364</sup>. Sem o *screening* ou atribuição da competência discricionária a alguns órgãos para decidirem, caso a caso, mediante critérios definidos previamente, dificilmente se saberá que atividades são suscetíveis de provocar danos ao ambiente, entende-se, danos significativos, na medida em que não há nenhuma ação humana inócua de provocar, em maior ou menor grau, impactes no ambiente.

## **b) Minas e Pedreiras**

O atual Código de Minas e Pedreiras (lei 3/2014, de 29 de abril) que revogou a anterior lei das minas e minerais (lei 1/2000, de 24 de julho) e o regime de exploração de pedreiras (Decreto-Lei nº 4/86, de 29 de março de 1986), obriga a elaboração de estudo de impacto ambiental pelos titulares de direitos de exploração mineral com o objetivo

---

<sup>363</sup> No artigo 28º nº 2 podia ler que “O Diretor do Parque ou o Conselho de Gestão podem ordenar um estudo de impacto das consequências que o projeto poderá acarretar sobre o meio ambiente e sobre condições de vida das comunidades residentes, antes de se decidir sobre o pedido de autorização.”

<sup>364</sup> No mesmo sentido apontam os mesmos artigos dos Decretos de criação dos Corredores Ecológicos Salifo -Xitole (Decreto nº 12/2017, de 28 de junho) e Cumtabani-Quebo (Decreto nº 4/2017, de 28 de junho) bem como o art.º 22º nº 3 do Decreto de criação do Parque de Dulombi (Decreto nº 13/2017, de 28 de junho) e do Decreto 15/2017, de 28 de junho que cria o Parque Nacional de Boé.



de evitar, minorar, controlar, reabilitar e compensar os efeitos ambientais e sociais derivados das suas atividades ( art.º 53º n.º1).<sup>365</sup> O Ministro responsável pelo setor mineiro deve remeter, no prazo de dez dias, o estudo de impacto ambiental ao membro do Governo responsável pela área do ambiente que deve emitir parecer quanto à sua adequação e conformidade no prazo de trinta dias a contar da sua receção, sob pena de, em caso do incumprimento do prazo, considerar-se que o estudo de impacto ambiental é adequado e conforme (artigo 54º n.º 1 e 2).

Como se verá, esta previsão é contrária à lei de avaliação ambiental que confere o poder de decisão no âmbito do procedimento de AIA ao membro do Governo responsável pela área do ambiente e não a simples competência de emitir um juízo opinativo obrigatório não vinculativo como resulta do diploma em análise.

### **c) Hidrocarbonetos**

A lei do petróleo (lei 4/2014, de 15 de abril), estipula que o titular do direito de pesquisa e exploração de hidrocarbonetos, deve apresentar à concessionária, um estudo ambiental, incluindo uma análise de base para determinar a situação existente e uma Avaliação de Impacto Ambiental. Ainda dispõe que o estudo de impacto ambiental deve ser submetido ao parecer vinculativo das autoridades nacionais competentes em matéria ambiental, previamente à atribuição do título mineiro (*vide* art.º 36º n.º 1 e 4).

Diversamente do disposto na lei, o modelo do Contrato de Associação em Participação<sup>366</sup>, na sua cláusula VII dedicado a proteção do ambiente, estabelece que, para além de quaisquer requisitos exigidos por qualquer Lei promulgada, o Grupo Empreiteiro deverá encarregar uma ou mais pessoas com especiais competências e

---

<sup>365</sup> No artigo 24º n.º 1 al. g) – prevê-se como um dos requisitos para a obtenção de licença de pesquisa, um relatório exaustivo sobre as medidas de segurança e uma Avaliação de Impacto Ambiental e plano de reabilitação paisagística. Em relação aos requerimentos para obtenção das licenças da pequena e grande mineração, a lei exige igualmente uma avaliação de impacto ambiental (art.º 28º al c. e 29º n.º 7 al e.). A mesma exigência é feita em relação ao requerimento para obtenção de licença de exploração de pedreira (art.º 47º n.º 4º alinea a).

<sup>366</sup> Os contratos de associação em participação são aqueles celebrados entre a PETROGUIN (Empresa Nacional de Pesquisa e Exploração Petrolíferas, E.P., uma empresa pública com sede em Bissau, constituída de acordo com o Decreto n.º 14-A/86, de 4 de junho) e sociedades comerciais para o desenvolvimento conjunto de pesquisa e exploração de hidrocarbonetos num bloco definido (art.º 1º al. f. da lei 4/2014, de 15 de abril).

conhecimentos em assuntos ambientais, aprovadas pela Concessionaria, da execução de um estudo ambiental em 2 (duas) partes. O Grupo Empreiteiro deverá concluir a Análise de Base antes de dar início a quaisquer Operações Petrolíferas.

A primeira parte do estudo consistirá numa análise de base para determinar a situação existente em termos de meio ambiente, vidas humanas e comunidades locais, vida selvagem e marinha na Área Contratada e em qualquer outra área da Guiné-Bissau que possa sofrer o impacto das Operações Petrolíferas, conforme for apropriado e segundo for solicitado com razoabilidade pela Comissão Diretiva (“Análise de Base”).

A segunda parte do estudo consistirá numa avaliação de impacto ambiental para determinar os efeitos que a realização das Operações Petrolíferas provavelmente irão gerar no meio ambiente, vidas humanas e comunidades locais, vida selvagem e marinha na Área Contratada e em qualquer outra área da Guiné-Bissau que possa sofrer o impacto das Operações Petrolíferas (identificada na “Análise de Base”), conforme apropriado e segundo for solicitado com razoabilidade pela Comissão Diretiva (“Avaliação do Impacto Ambiental” ou “AIA”).

Se o Grupo Empreiteiro assim o entender na sua inteira discricção, a AIA poderá ser conduzida de uma só vez ou por fases com respeito a uma ou mais etapas das Operações Petrolíferas (por. ex. a Prospeção, a Pesquisa, a Avaliação, o Desenvolvimento e a Produção), contanto que cada fase da AIA seja concluída com suficiente antecedência relativamente ao início da etapa ou das etapas das Operações Petrolíferas à qual disser respeito. Deverão ser apresentadas à Concessionaria pelo menos 10 (dez) cópias do relatório sobre a Análise de Base e sobre cada AIA.

Por outro lado, o Grupo Empreiteiro deverá preparar e apresentar à Concessionaria, para sua análise e aprovação, um Plano de Gestão Ambiental detalhado (“PGA”) baseado no estudo de impacte ambiental. O referido plano deverá abranger, designadamente, as seguintes instalações e atividades, conforme for apropriado: *todos os Poços, incluindo os Poços de produção, desenvolvimento, injeção e extração; as instalações de armazenamento e as condutas de transporte de todos os fluídos e gases; estradas, acampamentos e instalações conexas; todas as benfeitorias no mar e na costa, incluindo rampas, docas, armações, ancoradouros e embarcadouros; todas as plataformas de marítimas perfuração e produção; e todas as atividades sísmicas e*

*geotécnicas.*

Como se pode reparar, o procedimento, a metodologia e o conteúdo do estudo impacte ambiental quando se trate da prospeção, pesquisa e exploração de hidrocarbonetos apresenta desvios significativos em relação ao regime geral de AIA, designadamente, o órgão competente para apreciação do EIA, o conteúdo do EIA e do Plano de Gestão Ambiental, entre outros aspetos. O modelo de contrato deveria estar conforme à lei do petróleo que ordena a submissão do estudo de impacto ambiental ao parecer vinculativo das autoridades nacionais competentes em matéria ambiental, previamente à atribuição do título mineiro (*vide* art.º 36º nº 1 e 4). Deste modo, o modelo de contrato, na parte relativa a avaliação ambiental é ilegal por contrariar a lei de avaliação e a lei do petróleo.

A verdade é que, na prática é o instrumento que a PETROGUIM E.P (empresa estatal responsável pela prospeção, pesquisa e exploração de hidrocarbonetos) utiliza nos contratos que tem celebrado.

#### **d) Recursos Florestais**

A lei florestal guineense (Decreto-lei nº 5/2011, de 22 de fevereiro) dispõe que, para a celebração de qualquer contrato de gestão e de aproveitamento florestal com a finalidade de obter concessões, alargar ou renovar a área anteriormente concessionada, exige-se, cumulativamente com o caderno de encargos, um plano de ordenamento para a área a explorar e uma licença ambiental (*vide* art.º 24º nº 2).

Mandar aplicar a AIA, a qualquer contrato de gestão e de aproveitamento florestal, parece-nos uma solução de difícil operacionalização por ser desproporcional e irrealista.

#### **e) Organismos Geneticamente Modificados (OGM)**

O regime jurídico da utilização da biotecnologia moderna e da circulação, manipulação, comercialização e disseminação de Organismos Geneticamente Modificados está consagrado no Decreto-Lei nº 2/2013, de 11 de julho. A sua elaboração deveu-se a

necessidade de implementar o Protocolo de Cartagena sobre a Prevenção de Riscos Biotecnológicos adotado em janeiro de 2000 e em vigor desde 11 de setembro de 2003<sup>367</sup>.

Tendo por base o princípio de prevenção, o regime estabelecer que toda a manipulação genética e utilização de organismos geneticamente modificados que abrange organismos vivos modificados e seus derivados sob qualquer forma ou modalidade e para qualquer fim, requer a obtenção de licenças e autorizações (art.º 6º).

Em relação às licenças e autorizações para a manipulação genética, prevê-se que, o requerente de qualquer atividade envolvendo OGM deve apresentar, junto com pedido, um relatório de avaliação e gestão de riscos que inclua a identificação de riscos potenciais sobre a saúde pública e ambiente bem como as medidas e estratégias para o controle e gestão dos riscos identificados (*vide* art.º 10º nº 1). A avaliação e gestão de riscos ambientais será coordenada pelo Comissão Nacional de Biossegurança e deverá obedecer os critérios e parâmetros estabelecidos por despacho conjunto dos responsáveis que tutela as áreas do ambiente, saúde e agricultura (art.º 10º nº 2).

Esta disposição contraria a lei de avaliação ambiental que prevê a existência duma Autoridade de AIA bem como regras sobre o processo de avaliação ambiental.

#### **f) Recursos Hídricos**

O Decreto-lei nº 5-A/92, de 17 de setembro (Código das Águas) define o regime jurídico das atividades de gestão dos recursos hídricos na Guiné-Bissau. No seu artigo 33º nº 3 prevê que a Administração exigirá o estudo de impacto ambiental sobre as águas, para aprovação de determinados projetos, que possam afetar a qualidade de água sem indicar, no entanto, quais é que são esses projetos.

---

<sup>367</sup> A Guiné-Bissau é signatária desde 21 de abril de 2005.

### 1.3.2. A necessidade de articulação das leis setoriais com a lei de avaliação ambiental

A breve excursão feita pelas leis setoriais ligadas à gestão e exploração dos recursos naturais na Guiné-Bissau, permitiu identificar alguns nódulos problemáticos e desafios para o edifício de AIA. Como primeira nota, refira-se que em algumas leis, o EIA não é nada mais do que um documento que o titular do projeto deve apresentar, juntamente com outros, a valoração global da entidade competente para o licenciamento ou aprovação do projeto<sup>368</sup>. Esta situação é batizada por alguma doutrina de *avaliação ambiental imprópria*<sup>369</sup>, justamente porque não obedece ao procedimento regra em matéria de AIA.

Repara-se que, nestes casos, não há participação pública nem consultas públicas, não ocorre a avaliação ambiental por um órgão *ad hoc* independente e não há a emissão uma decisão em função avaliação ambiental feita, como ordena a lei de avaliação ambiental. É o que acontece, entre nós, com o regime de gestão dos recursos hídricos, atribuição de títulos mineiros, avaliação de riscos para o ambiente previsto no regime jurídico da utilização da biotecnologia moderna e da circulação, manipulação, comercialização e disseminação de Organismos Geneticamente Modificados e o modelo de Contrato de Associação em Participação para a prospeção, pesquisa e exploração de hidrocarbonetos que, para nós, é ilegal por contrariar a lei do petróleo.

Situação diferente verifica-se em relação às leis que condicionam a autorização ou licenciamento de atividades a avaliação ambiental prévia ou à apresentação de “licença ambiental”. No fundo, esses diplomas remetem a regulação do processo de AIA para o regime geral, objeto do nosso estudo. Até aqui tudo bem!

O problema detetado, tem que ver com a falta definição de critérios de submissão dos projetos a AIA e, alguns casos, a falta de seleção de atividades sujeitas à AIA (todas as restantes áreas protegidas) ou a delimitação muito restrita do âmbito de aplicação de AIA, com uma lista taxativa (Parque de Orango).

---

<sup>368</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. p. 205

<sup>369</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. p. 204; no mesmo sentido, cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. p. 659

Todas essas debilidades acabam por ter consequências no cumprimento, na prática, da exigência de AIA. Isto porque, a dispersão e desarticulação normativa não consegue dar resposta às questões fundamentais para aplicabilidade prática do instituto nos mais diversos setores de atividade, além de favorecer conflitos, *maxime*, de competência entre estruturas administrativas.

Em conclusão e, em nome da coerência e operatividade do instituto da AIA na Guiné-Bissau, é fundamental que as leis setoriais adequam a exigência de AIA com o regime geral<sup>370</sup>. Deverá ser assim porque, a *ratio* subjacente à exigência de AIA consagrado na LBA aponta, não só para a necessidade de procedimentalização de AIA, como também, investe uma lei especial, neste caso, a lei de avaliação ambiental, no papel de regular o referido procedimento (*vide* art.º 32º nº 2 LBA). Portanto, da LBA pode extrair-se a necessidade da coerência na regulação jurídica do procedimento de AIA.

Sublinhe-se, no entanto, que isso não tolhe que existam desvios necessários ao regime regra, se as características ou especificidades de determinado setor de atividade assim o justifique.<sup>371</sup> Todavia, é fundamental que exista a coerência em torno do instituto de avaliação ambiental na Guiné-Bissau.

#### **1.4. Avaliação de impacte ambiental dos projetos ligados à defesa e segurança: *algumas sugestões***

No direito comparado, em relação a submissão ou não de projetos ligados a defesa e segurança à AIA, pode-se encontrar soluções como: a exclusão dos projetos relacionados com objetivos de defesa nacional, quando a submissão à AIA poderá ter efeitos negativos para os referidos objetivos (caso espanhol<sup>372</sup>); a exclusão de projetos destinados unicamente à defesa nacional, ou à proteção civil sempre que os membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa nacional ou da administração interna,

---

<sup>370</sup> Neste sentido aponta o *Relatório sobre Avaliação da Governança Ambiental na Guiné-Bissau...* ob. cit. p. 26

<sup>371</sup> Em Moçambique, por exemplo, o Regulamento sobre o processo de AIA remete a regulamentação de avaliação ambiental de atividades petrolíferas e minerais para o Regulamento Ambiental para as Operações Petrolíferas (Decreto nº 56/2010, de 22 de novembro).

<sup>372</sup> Cfr. artigo 8º nº 2 al. a) da lei nº 21/2013, de 9 de dezembro.

respetivamente, reconheçam que o procedimento de AIA tem efeitos adversos sobre os objetivos desses projetos, sem prejuízo de a aprovação e execução dos mesmos ter em consideração o respetivo impacte ambiental (caso português<sup>373</sup>); ou a possibilidade dos empreendimentos considerados pelo Governo como de interesse para a defesa e segurança nacional, serem isentos de AIA (caso angolano<sup>374</sup>); ou a atribuição ao Governador, em Conselho, a competência de decidir sobre a exclusão de projetos que levantam problemas ligados a defesa e segurança nacional (caso canadense<sup>375</sup>); ou a isenção de atividades destinadas à defesa e segurança nacional que constituam segredo de Estado nos termos da lei, devendo-se considerar o respetivo impacto ambiental (caso moçambicano<sup>376</sup>). Há também casos em que, o regime de AIA não se refere expressamente à questão (caso cabo-verdiano<sup>377</sup> e são-tomense<sup>378</sup>).

Na Guiné-Bissau, os projetos relacionados com defesa e segurança nacional de natureza confidencial devem ser incluídos no âmbito de aplicação do regime de AIA, observando-se as necessárias adaptações. Assim, preceitua o artigo 2º nº 2 da lei de avaliação ambiental.

A primeira leitura que se pode fazer desta norma, é que, os projetos relacionados com a defesa e segurança, mesmo sendo de natureza confidencial, devem ser sujeitos a avaliação ambiental, observando *as necessárias adaptações*. Interpretando-a, *a contrario sensu*, deve ler-se que os projetos ligados a defesa e segurança que não tenham natureza confidencial devem observar o regime previsto na lei de avaliação ambiental, tal como se encontra regulado. Esta solução merece aplauso, visto que, em condições normais, não há nada que deve justificar a exclusão de avaliação ambiental dos projetos que pela sua natureza, dimensão ou localização sejam suscetíveis de provocar impactes negativos no ambiente ou que o legislador presumiu que sejam, isto é, as constantes nos anexos I e II. O que se poderá e deverá fazer é, naturalmente, tomar sempre em conta, na definição do regime de avaliação aplicável, a natureza e as

---

<sup>373</sup> Cfr. artigo 1º nº 7 Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro.

<sup>374</sup> Cfr. artigo 4º nº 3 do Decreto lei nº 51/04, de 23 de julho.

<sup>375</sup> Cfr. artigo 87º nº 1 da lei canadense sobre avaliação ambiental de 2012

<sup>376</sup> Cfr. artigo 5º nº 3 do Decreto nº 54/2015, de 31 de dezembro.

<sup>377</sup> Cfr. Decreto-Lei nº 29/2006, de 6 de março.

<sup>378</sup> Cfr. Decreto nº 37/99 publicado no Diário da República nº 12, de 03/08/1999.

especificidades de cada setor a que o projeto se reporta para não prejudicar outros valores ou interesses públicos também dignos de tutela pela Administração<sup>379</sup>.

Na verdade, no caso dos projetos ligados a defesa e segurança como, por exemplo, a construção de um quartel militar considerado estratégico para a defesa da integridade territorial ou a construção de paióis militares destinados ao armazenamento de explosivos e munições percebe-se, sem grandes dificuldades, a necessidade da existência de um regime especial ou desvios ao regime geral, com vista a tutelar o interesse público da defesa e segurança nacionais.

No Direito Administrativo guineense, solução semelhante pode ser encontrada no regime jurídico da contratação pública que, também, não se aplica aos contratos de obras, de fornecimentos e de serviços, quando se relacionem com as necessidades de defesa e de segurança nacionais que exijam o segredo ou pelos quais a proteção dos interesses essenciais do Estado seja incompatível com as medidas de publicidade<sup>380</sup>.

Em relação a AIA, tendo o legislador optado por sujeitar os projetos de defesa e segurança de natureza confidencial ao regime substantivo e procedimental de avaliação ambiental previsto na lei, mas com as devidas e necessárias adaptações, deveria, em nome da segurança jurídica, especificar em que consistem o conceito indeterminado “*necessárias adaptações*”, ou seja, quais as regras substantivas e/ou procedimentais que não se aplicarão àqueles casos<sup>381</sup>. Seria igualmente aconselhável que se preveja os órgãos que, em função da matéria e do interesse público que prosseguem, deveriam decidir, caso a caso, sobre a natureza confidencial ou não de determinados projetos ligados a defesa e segurança. Por fim, não seria exagerado prever, em nome da segurança jurídica, através duma lista exemplificativa, alguns projetos ligados à defesa e segurança que se devem considerar como confidenciais para efeitos de aplicação do regime de AIA.

---

<sup>379</sup> Neste sentido, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito...* ob. cit. p. 155, nota de rodapé 1.

<sup>380</sup> Cfr. art.º 11º n.º 1 do Decreto Lei n.º 2/2012, de 20 de agosto (Código dos Contratos Públicos).

<sup>381</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. p. 156. No mesmo sentido, Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. p. 99



## 1.5. Âmbito subjetivo de AIA

### 1.5.1. Da (ir) relevância da natureza pública ou privada do projeto

Tanto os projetos públicos como os privados devem ser sujeitos à AIA. Neste sentido aponta a Lei de Bases do Ambiente (vide art.º 32º nº 1) e a lei de avaliação ambiental (preâmbulo, § 8º). Na ausência duma definição legal, entende-se que são públicos, os projetos cujo dono de obra é uma entidade pública ou exerce poderes públicos, enquanto que os projetos privados são aqueles cujo titular é uma entidade privada ou ente pública quando atua sem poderes de autoridade. Por detrás das noções propostas, consta a distinção, comumente conhecida, entre os atos de gestão pública e privada da Administração Pública<sup>382</sup>.

Nada a sublinhar em relação a submissão de projetos privados e públicos à AIA, solução com a qual concordámos<sup>383</sup>, na medida em que o dever de proteger o ambiente cabe, primacialmente, ao Estado e às entidades públicas que atuam em seu nome. Eis a razão por que a LBA incumbiu ao Estado, por meio de organismo próprio e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhoria da qualidade de vida individual e coletiva (vide artigo 4º nº 1 *in fini* LBA). Portanto, a tutela do ambiente é, sem dúvidas, uma tarefa estadual<sup>384</sup>. De igual modo, as entidades privadas também estão adstritas ao dever de defender o ambiente (vide art.º 4º nº 1, primeira parte LBA), nesta medida, o cumprimento da exigência de AIA configura-se um dos modos de cumprimento desse dever.

A inclusão do âmbito subjetivo de AIA no leque das questões a analisar, deve-se ao fato da lei de avaliação ambiental ter submetido ao mesmo regime procedimental, a

---

<sup>382</sup> Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso...* vol. II. ob. cit. pp.580 ss; Filipe FALÇÃO OLIVEIRA, *O Direito Público...* ob. cit. p. 226-227. Contra esta distinção, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor...* ob. cit. pp. 253 ss. Para o autor “distinção *entre atos de gestão pública e de gestão privada, que está na base da dualidade de jurisdições, tem subjacente uma conceção “actocêntrica” do Direito Administrativo, que relegava para o “limbo” da jurisdição comum todas as formas de atuação que não correspondessem ao exercício de “poderes de autoridade”. Mas ela não corresponde mais à realidade das formas de atuação da Administração dos nossos dias em resultado das transformações produzidas na noção do ato administrativo e da perda do protagonismo do ato administrativo...*”

<sup>383</sup> Também concordam outros autores, cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. p. 191; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O procedimento...* ob. cit. p. 652

<sup>384</sup> Sobre a tarefa estadual de tutela do ambiente, cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução...* ob. cit. pp. 27-30

avaliação ambiental de projetos, independentemente do seu promotor ser uma entidade pública ou privada. Para ser mais concreto, na ótica do legislador, é irrelevante a natureza pública ou privada do projeto para efeitos do regime de AIA. Será assim tão irrelevante na prática? É o que se tentará descobrir de seguida.

O dono de obra é definido pela lei de avaliação ambiental como, pessoa individual ou coletiva, pública ou privada, que formula o pedido de autorização ou licenciamento de um projeto (art.º 5º nº 30). A questão que não quer calar é a seguinte: como enquadrar os projetos públicos não sujeitos ao licenciamento ou autorização na definição do dono de obra?

Em Direito Administrativo, os termos “autorização” e “licença”,<sup>385</sup> pese embora muitas leis utilizam-nas indistintamente e, às vezes, sem rigor<sup>386</sup>, são dois conceitos em termos técnico-jurídico diferentes. Uma licença é, *grosso modo*, um ato administrativo que concede o direito de realizar uma atividade proibida, portanto, um ato constitutivo de direito que concretiza o princípio da proibição sob reserva de permissão. Enquanto que a autorização é o ato pelo qual um órgão da Administração permite a alguém o exercício de um direito ou de uma competência preexistente<sup>387</sup>.

Sobre os dois termos, VIEIRA DE ANDRADE<sup>388</sup> considera que as licenças são autorizações constitutivas, pois constituem direitos subjetivos em favor dos particulares em áreas de atuação sujeitas a proibição relativa pela lei, uma vez acautelada no caso concreto a não lesão do interesse que justificou a proibição legal, o que é diferente com “autorizações permissivas ou *autorizações strictu sensu*, que permitem o exercício pelos particulares da atividade correspondente a um direito subjetivo preexistente, apenas condicionado pela lei a uma intervenção administrativa, em regra vinculada. Diríamos em síntese que, enquanto uma licença cria um direito *ex novo* na esfera do particular, uma autorização remove o obstáculo ao exercício de um direito preexistente.

Acontece que, muitos projetos públicos para serem implementados não necessitam do ato de licenciamento ou autorização, ou porque constam num plano preexistente ou

---

<sup>385</sup> Esta questão merecerá maior atenção quando abordarmos a natureza jurídica da decisão de AIA.

<sup>386</sup> É o caso da lei de avaliação ambiental que considera a decisão de AIA como uma “licença”.

<sup>387</sup> Neste sentido, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II... ob. cit. pp. 237 ss; Ricardo AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum*, Coimbra Editora, 2013, pp.105-106

<sup>388</sup> Cfr. José Carlos VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de direito administrativo*, 4ª ed., Coimbra, 2015, p.178

porque carecem, simplesmente, de um ato de aprovação<sup>389</sup> dum entidade pública ou organismo internacional. Estes casos deveriam merecer a atenção do legislador antes de submeter ao mesmo regime procedimental a avaliação ambiental de projetos públicos e privados, na medida em que, como é doutrina<sup>390</sup>, o procedimento administrativo autorizativo funciona como limite do âmbito material de avaliação de impacte ambiental.

Esta tese é correta porque, como explica JUAN ROSA MORENO, “*la concurrencia fática de los supuestos de hecho descritos en los anexos de la normativa sobre evaluación ambiental parece no ser suficiente para que éste opere, sino que además es necesario la previa sujeción del supuesto fático a una resolución administrativas sustantiva – ya sea de autorización o de aprobación del proyecto*”<sup>391</sup>. Sintetizando, diríamos nós que, sem um procedimento principal de autorização ou licenciamento de projetos constantes nos anexos, à luz do atual regime, não há procedimento de AIA. Recorde-se, a este propósito, que o procedimento de AIA não é oficioso.

Com efeito, para evitar equívocos em relação a obrigatoriedade de submissão dos projetos públicos isentos de autorização ou licenciamento, seria preferível considerar o dono de obra público como, entidade pública que toma a iniciativa de realizar um projeto, tal como fez a Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 (*vide* art.º 1º n.º2 alinea b) bem com criar algumas regras procedimentais especiais para a AIA de projetos públicos.

Afigura-se ainda necessário notar que, na prática, uma das causas para a relutância das entidades públicas (principalmente as integrantes na Administração direta e central do Estado) em submeter os seus projetos ao procedimento de AIA, tem a ver com o fato de que muitos projetos, para serem financiados, as instituições financiadoras internacionais exigem um EIA de acordo com os seus procedimentos. É disso exemplo o Banco Mundial (BM), o Banco Oeste Africano do Desenvolvimento (BOAD), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) entre outras instituições que apoiam projetos públicos de desenvolvimento na Guiné-Bissau.

---

<sup>389</sup> Para Diogo Freitas do Amaral, a aprovação é o ato pelo qual um órgão da Administração exprime a sua concordância com um ato anterior existente, já praticado por outro órgão administrativo, e lhe confere eficácia. Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, voll II... ob. cit. p. 243

<sup>390</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen*... ob. cit. p. 203. No mesmo sentido, Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. p. 658

<sup>391</sup> Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen*... ob. cit. p. 203

São vários os casos em que as entidades públicas, após terem satisfeito a exigência do financiador, quando estes exigem apenas EIA, ou quando querem satisfazer a exigência do financiador que não só exige o cumprimento das suas regras sobre o processo de AIA como também obriga a apresentação de um documento que comprova a aprovação do EIA ao nível interno, aparecem na CAIA a solicitar “licença ambiental” para entregar ao potencial financiador, sem a realização prévia de AIA de acordo com o procedimento estabelecido ao nível interno<sup>392</sup>.

O que ficou acima explicado, demonstra a necessidade da existência de desvios ao procedimento comum de AIA, quando se trata de projetos públicos dependentes do financiamento externo para evitar, não só duplicação de procedimentos (quando o financiador exige a realização AIA), mas também situações em que, pura e simplesmente, a AIA não é realizada por motivos políticos ou, como já sucedeu, no argumento fundado na “falta de tempo” para o cumprimento cabal de todas todos os passos do processo.

Para além da necessidade de articulação entre o procedimento da AIA ao nível interno com o procedimento das entidades financiadoras dos projetos públicos, seria aconselhável institucionalizar mecanismos de informação e participação dos cidadãos, parafraseando COLAÇO ANTUNES, mais *pregantes*<sup>393</sup> do que aqueles previstos para as entidades privadas que, no caso guineense, poderia até pensar-se na obrigação da notificação do Ministério Público sobre o início e o término do procedimento de AIA, na qualidade do fiscal da legalidade e defensor do interesse público e social<sup>394</sup>.

Na prática, os projetos públicos são os que mais escapam a exigência de AIA. Assim, se é verdade que o problema não está só no fato do procedimento ser o mesmo, deve reconhecer-se que uma das causas é o tratamento de situações diferentes de forma igual, provocando assim disfuncionalidades<sup>395</sup> do atual regime jurídico de AIA que jogam claramente a favor da sua inoperatividade.

---

<sup>392</sup> O exemplo paradigmático é a obra de construção da estrada que liga Buba à Catio.

<sup>393</sup> Cfr. Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*, ob. cit. p. 653.

<sup>394</sup> Missão que lhe confiada pela CRGB, vide art.º 125º n.º 1.

<sup>395</sup> Em sentido próximo, Cfr. Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. p. 204

## **SECÇÃO II**

### **A DINÂMICA DE AIA**

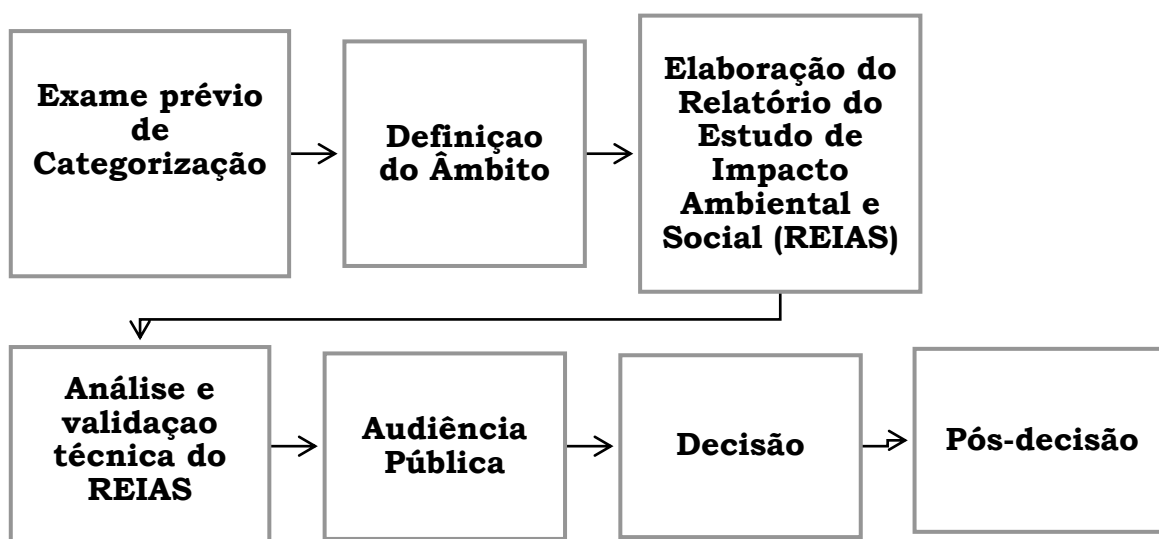
#### **0. Preliminares**

Analizadas e problematizadas as soluções legais relativas a estática de (âmbito de aplicação e entidades intervenientes), cumpre agora estudar o procedimento que conduz à tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental do projeto submetido à AIA.

A boa regulação do procedimento é a *chave-de ouro* para o sucesso de AIA. Com base neste entendimento, pretende-se nesta sede, em primeiro lugar, identificar as valências e

os defeitos do regime e a sua influência na prática e, em segundo lugar, fornecer subsídios para a sua melhoria com vista a uma maior e melhor operatividade de AIA enquanto instrumento fundamental da tutela preventiva do ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável.

De acordo com a lei que estabelece o regime jurídico de AIA na Guiné-Bissau<sup>396</sup>, o procedimento desenrola-se nas seguintes fases sequenciais:



## 1. **Marcha do Procedimento**

### 1.1. **Fase preliminar: apresentação do pedido**

Estando uma determinada atividade matriculada nos anexos da lei de avaliação ambiental ou numa legislação setorial como sujeita à AIA, o dono da obra deve apresentar o pedido de AIA do seu projeto juntamente com os seguintes documentos: *identificação e caracterização da atividade, dimensão da atividade, localização acompanhada dos mapas numa escala apropriada e os fatores de produção*<sup>397</sup>. O

<sup>396</sup> Neste sentido, cfr. artigo 9º do Regulamento do Estudo de Impacto Ambiental e Social e do Regulamento do Licenciamento ambiental.

<sup>397</sup> Cfr. artigo 10º da Lei de Avaliação Ambiental

requerimento, de acordo com a lei da avaliação ambiental, deve ser entregue no departamento governamental responsável pela área do ambiente que, no âmbito de avaliação ambiental, é batizado de Autoridade Ambiental Competente.

O Regulamento do licenciamento ambiental acrescentou outros elementos que o requerimento do pedido de AIA deve conter. Esses elementos são: registo da empresa; concessão do direito do uso privativo do terreno; memória descritiva do projeto; planta de localização e arquitetónica; parecer técnico do organismo que tutela a atividade no que respeita à sua conformidade com os planos, políticas e instrumentos de gestão do setor e o relatório sobre a disponibilização de informação para efeitos de participação pública, elaborado nos termos do Guia Metodológica fornecida pela Autoridade de Avaliação Ambiental Competente<sup>398</sup>.

Tal como defendemos anteriormente, tratando-se de projetos privados, o requerimento inicial para se dar início ao procedimento de AIA, deveria ser entregue ao órgão competente para o licenciamento ou autorização do projeto, cabendo a este remetê-lo oficiosamente para a Autoridade de Avaliação Ambiental Competente nos termos estabelecidos no CPA.<sup>399 400</sup> Esta solução, em nosso entender, facilitará a articulação do procedimento de AIA com o procedimento principal de autorização ou licenciamento do projeto que, neste caso, poderão desenrolar-se em simultâneo e permitirá, por conseguinte, uma maior coordenação entre as entendidas administrativas intervenientes<sup>401</sup>.

Se o projeto for público ou se para a sua implementação não se exige a prática de atos permissivos<sup>402</sup>, o requerimento deveria ser dirigido diretamente à Autoridade da AIA. Neste sentido aponta, por exemplo, o regime de AIA no direito português (art.º 14º n.º 2 do RAIA).

---

<sup>398</sup> Cfr. artigo 10º Regulamento do Licenciamento Ambiental

<sup>399</sup> Solução prevista em Portugal, cfr. artigo 14º do regime de AIA e em Angola – art.º 5º n.º 1 do Decreto n.º 52/2004, de 23 de julho

<sup>400</sup> Mesmo assim, se o dono da obra entregar o requerimento ao órgão competente para autorização ou licenciamento, este deve remeter oficiosamente para a entidade competente como manda o CPA (art.º 66º).

<sup>401</sup> Sobre a necessidade da cooperação entre entidades administrativas como exigência de AIA cfr. Rui TAVARES LANCEIRO, *A Instrução do Procedimento de AIA*... ob. cit., p. 153

<sup>402</sup> Para uma categorização de atos administrativos, por todos, cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso do Direito Administrativo*, 3ª edição, vol. II, ALMEDINA, 2016, pp. 231 ss; Ricardo AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum*... ob. cit. pp. 105-106

Em relação aos elementos que o requerimento deve conter, estamos perante mais um problema que o Regulamento de Licenciamento ambiental trouxe ao regime de AIA que em nada abona para a sua clareza, coerência e operacionalização. Ao nosso ver, os elementos exigidos pela lei, para se dar início ao procedimento de AIA de projetos são suficientes para uma avaliação ambiental de projetos.

Os elementos acrescentados pelo Regulamento do licenciamento ambiental, fazem sentido num regime de licenciamento ambiental de atividades que não se confunde com o regime de avaliação ambiental de projetos. Ora, na Guiné-Bissau, tomamos por assente a posição que temos vindo a defender, segundo a qual, o licenciamento ambiental não é um procedimento autónomo do procedimento de AIA, pelo contrário, ambos se confundem<sup>403</sup>. Assim sendo, os elementos adicionais exigidos pelo Regulamento do Licenciamento ambiental não são, ao nosso ver, necessários para a AIA. Por outro lado, mesmo que fossem necessários, entende-se que a apreciação desses elementos, deveria ficar a cargo da entidade administrativa competente para autorização ou licenciamento da atividade, na medida em que não necessários para a categorização de projetos.

Com base nas considerações acima expostas e, porque o regulamento de execução duma lei não pode, pela sua hierarquia normativa, ampliar ou reduzir o âmbito da lei que executa, conclui-se que o regulamento do licenciamento ambiental, na parte relativa aos elementos que o requerimento para o pedido de avaliação ambiental de um projeto deve conter, está ferida de ilegalidade.

Uma vez entregues os documentos, a Autoridade Ambiental Competente deve solicitar o parecer à Autoridade de Avaliação Ambiental Competente que dispõe de cinco (5) dias para pronunciar<sup>404</sup>. O referido parecer, na ausência duma previsão especial sobre a sua natureza, é obrigatório e não vinculativo<sup>405</sup>.

---

<sup>403</sup> Neste aspeto, como ficou dito anteriormente, o regime guineense aproxima-se do regime brasileiro e distancia-se do regime português.

<sup>404</sup> Cfr. artigo 10º nº 3 e 4 do Regulamento do licenciamento ambiental

<sup>405</sup> Cfr. artigo 81º CPA



### 1.1.1. Do (in) deferimento do pedido

O dono da obra pode ver o seu pedido indeferido nos seguintes casos<sup>406</sup>:

- a) O pedido seja instruído sem documentos obrigatórios;
- b) O pedido insira sobre projetos localizados em áreas protegidas ao abrigo do disposto na lei nº 5-A/2011;
- c) A obra e/ou o exercício de atividades não obedecem aos requisitos exigidos, em especial as condições técnicas e os parâmetros ambientais;
- d) A obra e/ou o exercício de atividades não se enquadrem nas disposições urbanísticas e de ordenamento do território em vigor;
- e) O pedido incida sobre projetos cuja localização se registam conflitos ao abrigo da lei nº 5/98, de 28 de abril.

Nada a observar em relação ao primeiro e ao último caso do indeferimento do pedido pois, são situações que podem prejudicar o desenvolvimento normal do procedimento de AIA. Assim, se o pedido não for instruído corretamente, o dono da obra deve ser dado oportunidade para suprir as falhas identificadas<sup>407</sup>. No caso de projetos em cuja localização se registam conflitos da posse de terra (ao abrigo da lei nº 5/98, de 28 de abril – lei da terra), o indeferimento deve dar azo à extinção do procedimento.

Em relação aos outros casos, parece discutível a solução legal adotada. Nas áreas protegidas, tem sido prática o indeferimento dos pedidos de AIA se o projeto estiver localizado nos limites territoriais duma área protegida. Por isso, afigura-se oportuno trazer, em traços gerais, algumas notas elucidativas sobre o regime de acesso aos espaços, recursos e o exercício de atividades nas áreas protegidas da Guiné-Bissau<sup>408</sup>.

A este propósito, tem-se a dizer que o regime jurídico das áreas protegidas, estabelece o princípio de zonagem para efeitos de acesso à espaços, recursos e exercício de

---

<sup>406</sup> Cfr. artigo 25º do Regulamento do licenciamento ambiental

<sup>407</sup> Cfr. artigo 65º nº 1 do CPA

<sup>408</sup> Na Guiné-Bissau, cerca de 26, 3% do território é coberto por áreas protegidas (marinhas e terrestres) encontrando-se sob a responsabilidade administrativa do Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP). Para mais detalhes consultar: <https://www.ibapgbissau.org/index.php/areas-protegidas> consultado em 10/04/2018.

atividades no interior das áreas protegidas prevendo, para o efeito, uma zona de preservação integral, uma zona de transição e uma zona de desenvolvimento durável<sup>409</sup>.

Na zona de preservação integral, considerada uma zona de maior concentração da biodiversidade, não é permitida nenhuma obra, instalação ou qualquer atividade exceto as visitas públicas, nas condições previstas no regulamento interno de cada área protegida; colheitas ou pesca reconhecida pelo regulamento interno em benefício exclusivo das comunidades residentes; observações científicas, estudos ou medidas necessárias aos objetivos de conservação e, por último, as obras necessárias à implementação das atividades anteriores<sup>410</sup>.

Na zona de transição, assim designada por situar entre a zona de preservação integral e a zona do desenvolvimento durável, o acesso à espaços e recursos é reservado às comunidades residentes para fins de alimentação e para realização de cultos tradicionais ou religiosos<sup>411</sup>. Por último, na zona de desenvolvimento durável, os residentes e não residentes, podem exercer atividades compatíveis com os objetivos de conservação da área protegida em causa, mediante a obtenção duma autorização administrativa<sup>412</sup>.

Com base no exposto, parece seguro concluir que, não é em todas as zonas das áreas protegidas que é proibido o exercício de atividades (obras, instalações, etc.). Um pedido de AIA de um projeto localizado numa área protegida, só deve ser indeferido se o projeto estiver localizado na zona de preservação integral ou na zona de transição e numa zona de desenvolvimento durável, caso se entenda que a atividade é incompatível com os objetivos da conservação da área protegida em causa.

Portanto, contrariamente ao que tem sido prática, nada impede a autorização de atividades numa zona de desenvolvimento durável duma área protegida desde que essa atividade não seja incompatível com os objetivos de conservação que estiveram na base da classificação da área protegida em causa, mediante uma autorização<sup>413</sup>. Para atribuição da autorização, obviamente, o dono da obra deverá apresentar uma decisão de AIA favorável ou condicionalmente favorável caso a atividade que se propôs realizar esteja sujeita à AIA nos termos da lei.

---

<sup>409</sup> Cfr. art.º 25º da Lei-quadro das áreas protegidas.

<sup>410</sup> Cfr. art.º 26º da Lei-quadro das áreas protegidas.

<sup>411</sup> Cfr. art.º 28º da Lei-quadro das áreas protegidas.

<sup>412</sup> Cfr. art.º 29º da Lei-quadro das áreas protegidas.

<sup>413</sup> Cfr. art.º 30º da Lei-quadro das áreas protegidas.

Na ausência duma cláusula aberta de submissão à AIA de atividades não matriculadas na lei como suscetíveis de terem efeitos ambientais significativos, a atividade, mesmo estando localizada numa área protegida, pode ser autorizada sem a realização de uma avaliação ambiental, fato que pode beliscar os esforços de conservação que têm sido empreendidos.

Em Portugal, o regime jurídico da Rede Natura 2000 (Decreto-Lei nº 140/99 de 24 de abril) que transpôs para a ordem jurídica Portuguesa as Diretivas aves<sup>414</sup> e habitat<sup>415</sup> da União Europeia, obriga que os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, sejam objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo (artigo 10º). Por não dispor de um procedimento próprio, a análise de incidências ambientais segue o regime de AIA quando o projeto em causa se enquadre no seu âmbito (art.º 10º nº 2 RJRN 2000)<sup>416</sup>.

A Guiné-Bissau, ao nosso ver, deverá seguir o mesmo caminho se pretende tutelar preventivamente a biodiversidade e o ambiente através das áreas protegidas. Assim, de *iure condendo*, tal como defendemos a propósito do âmbito material de AIA, torna-se necessário prever uma cláusula aberta de submissão de atividades com base nos critérios de natureza da atividade em causa, sua dimensão ou localização, o que irá permitir a submissão à AIA de projetos, por exemplo, localizados nas áreas protegidas incluindo as zonas húmidas ou em outras zonas sensíveis que não têm esse estatuto jurídico espalhadas um pouco por todo o país.

Em relação às situações em que obra e/ou o exercício de atividades não obedeçam aos requisitos exigidos, em especial as condições técnicas e a situação da obra e/ou o exercício de atividades não se enquadrem nas disposições urbanísticas e de ordenamento do território em vigor, somos de opinião que, essas questões devem ser conhecidas pela autoridade administrativa competente para o licenciamento ou

---

<sup>414</sup> Diretivas aves (Diretiva 79/409/CEE, revogada pela Diretiva 2009/147/CE)

<sup>415</sup> Diretiva 92/43/CEE.

<sup>416</sup> Para uma apreciação crítica do regime da avaliação de incidências ambientais na Rede Natura 2000 face ao regime e AIA e AAE cfr. Tiago ANTUNES, *Singularidades de um regime ecológico: o regime jurídico da Rede Natura 2000 e, em particular, as deficiências da análise de incidências ambientais in: no ano internacional da biodiversidade: contributos para o estudo do direito da proteção da biodiversidade / coordenação Carla Amado Gomes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2010, pp. 147-213*

autorização do projeto e não pelas autoridades de avaliação ambiental, pelo que não devem ser fundamentos para o indeferimento do pedido de AIA.

## **1.2. A pré-avaliação e os seus (d)efeitos na prática de AIA**

Se o pedido de AIA for deferido, seguir-se-á a fase do exame prévio cujo objetivo consiste em atribuir uma categoria ao projeto<sup>417</sup> em função do potencial impacte ambiental e social. O exame prévio de categorização é feito através de visitas ao terreno por uma equipa multidisciplinar constituída pela Autoridade de AIA, que a preside, e técnicos de outros ministérios com competência na matéria objeto.

Em função do tipo de projeto, a sua localização, grau da sensibilidade da zona, escala de incidência de impactes, natureza de impactes potenciais e amplitude da incidência de impactes (artigo 6º nº 2 da lei de avaliação ambiental), os projetos podem ser atribuídos a categoria A, B ou C.

Os projetos de categoria A são aqueles que possuem altos riscos de ter diversidades de impactes negativos muito significativos sobre o ambiente e saúde humana, por vezes irreversíveis e com efeitos sentidos em larga escala<sup>418</sup>. Enquanto que os da categoria B, são suscetíveis de ter sobre a população e ambiente impactes negativos menos graves que os da categoria A e são geralmente impactes de natureza local com possibilidades de serem concebidas medidas de atenuação especial<sup>419</sup>. Por último, os projetos da categoria C, são considerados insignificantes ou mesmo nulos os impactes negativos no ambiente e saúde humana. Depois de um exame prévio, segundo a lei, nenhuma outra medida de avaliação ambiental é necessária para estes projetos<sup>420</sup>.

A categorização de projetos antes de os submeter à AIA, foi inspirada na Diretiva do Banco Mundial que também classifica os projetos que lhe são submetidos em categorias

---

<sup>417</sup> Cfr. artigo 8º nº 1 da lei de avaliação ambiental.

<sup>418</sup> Cfr. artigo 7º nº 2

<sup>419</sup> Cfr. artigo 7º nº 3

<sup>420</sup> Cfr. artigo 7º nº 4

A, B e C<sup>421</sup>. O Banco Africano de Desenvolvimento e as instituições financeiras que subscreveram os Princípios do Equador adotam a mesma classificação.<sup>422</sup>

Para os projetos de categoria A, exige-se um estudo de impacto ambiental e social profundo, isto é, uma análise dos impactos em todas as suas tipologias, análise das alternativas de mitigação bem como a definição do âmbito do estudo através de seleção dos componentes ambientais que podem ser afetados pelo projeto em análise e sobre os quais o estudo deve incidir (*vide* artigo 3º alínea c) do regulamento do estudo de impacto ambiental e social).

Em relação aos da categoria B, a lei exige um estudo simplificado que identifique e avalie os impactos nas tipologias identificadas na fase de exame prévio, que analise as alternativas de mitigação bem como que defina o âmbito do estudo através de seleção dos componentes ambientais que podem ser afetados pelo projeto em análise e sobre os quais o estudo deve incidir (*vide* artigo 3º alínea d) do regulamento do estudo de impacto ambiental e social).

A consagração desta etapa no procedimento de AIA, atendendo a realidade guineense, pode comprometer seriamente a valia de AIA enquanto instrumento preventivo de tutela ambiental, além de ser um expediente prático para a isenção dos projetos que, devido as suas características, deveriam ser sujeitos a AIA, pelas razões que se seguem.

Em primeiro lugar, no que tange ao órgão competente para decidir sobre a categoria do projeto (Autoridade de Avaliação Ambiental Competente) note-se que, a entidade que exerce as suas competências atualmente, a CAIA, não tem recursos humanos<sup>423</sup>, técnicos e financeiros para uma boa realização desta tarefa que, no fundo, é uma avaliação ambiental prévia do projeto que determinará o âmbito do estudo a ser realizado. Da mesma forma que para elaboração do estudo de impacto ambiental e social exige-se uma equipa técnica multidisciplinar competente, assim também, para que o exame prévio de categorização possa ser fiel à realidade que envolve o projeto, é necessário a intervenção de técnicos qualificados em diversas áreas que se relacionam

---

<sup>421</sup> Cfr. PO 4.01, janeiro de 1999.

<sup>422</sup> A pré-avaliação é uma fase obrigatória no procedimento de AIA em Moçambique da qual pode resultar: a categorização da atividade e o tipo de AIA a ser realizada, a isenção das atividades da categoria C e a reprovação da implementação da atividade no local proposto caso sejam determinadas questões fatais. Cfr. art.º 8º nº 1 do Regulamento do processo de AIA (Decreto nº 54/2015, de 31 de dezembro).

<sup>423</sup> Atualmente, a CAIA que exerce as competências da AAAC só tem 15 funcionários (11 com curso superior, 3 com curso médio e uma empregada de limpeza).

com o projeto, algo que a atual CAIA não dispõe quantitativa e qualitativamente, além de dificuldades técnicas e logísticas que enfrenta.

Em segundo lugar, e em decorrência do problema acima identificado, há fortes riscos de a categoria atribuída ao projeto não refletir a natureza dos seus impactes prováveis no ambiente e população. A esta constatação, acresce ainda o fato de que o legislador não previu a participação pública nesta fase que permitiria, entre outras valências, o controlo e legitimação social desta atividade.

Nesta base, o exame prévio de categorização pode ser um mecanismo para isentar determinados projetos à AIA, isto porque, os projetos da categoria C estão *ex lege* isentos de AIA e os da categoria B podem ser dispensados a pedido do dono da obra, como se verá de seguida.

Portanto, basta a atribuição da categoria C para que o projeto possa escapar a exigência de avaliação prévia dos seus impactes no ambiente, fato que, em nosso entender, contraria não só a lógica de prevenção subjacente ao instituto de AIA como também o princípio de que cabe ao dono da obra provar a viabilidade ambiental do seu projeto.

Com efeito, assiste-se assim, a uma inversão do ónus da prova, ou seja, em vez do dono da obra provar à Administração a viabilidade ambiental do seu projeto através do estudo de impacte ambiental e social, é a própria Administração que, através do exame prévio de categorização por ela desencadeada, decide sobre a viabilidade ambiental do projeto, fato que revela a incoerência do regime.

Com base no exposto e, considerando que após o exame prévio o dono da obra terá que elaborar os termos de referencia que definirá o âmbito do estudo a ser realizado e este documento terá que ser aprovado pelas autoridades ambientais; considerando ainda que na Guiné-Bissau, o regime não estabelece uma cláusula aberta de submissão das atividades à AIA, o que significa, desde logo que, o legislador, ao inscrever uma determinada atividade nos anexos da lei de avaliação ambiental como sujeita à AIA, presumiu que seja suscetível de provocar impactes ambientais significativos, portanto, não faz sentido depois conceder isenção aos projetos da categoria C sem que o dono da obra tenha apresentado, no mínimo, um estudo de impacte ambiental e social capaz de identificar os impactes e as medidas para a sua minimização ou compensação.

Nesta base, em vez de optar por esta solução que constitui um atentado ao princípio de prevenção, o legislador deveria indicar limiares ou critérios a partir dos quais determinados projetos inscritos na lei, estarão abrangidos pela exigência de AIA e criar mecanismos para o seguimento e monitorização dos projetos isentos de AIA.<sup>424</sup> Deverá ser assim porque, como é comum ouvir dizer-se, o risco zero em matéria ambiental não existe, o que, em linguagem simples equivale dizer que não há nenhuma ação humana que seja inócua de provocar, em maior ou menor grau, impactes no ambiente.

Em resumo, conclui-se o exame prévio é uma fase inútil e prejudicial para a tutela preventiva do ambiente na Guiné-Bissau através de AIA, além de encargos financeiros que acarreta para o dono da obra. Deste modo, em nome da simplificação, utilidade, coerência e eficiência do regime, recomenda-se a sua retirada do procedimento, o que permitirá, não só poupar os vinte dias úteis a ele reservado<sup>425</sup> como também reduzirá o elevado risco de isenção de atividades sujeitas à AIA por motivos estranhos a estrita avaliação da viabilidade ambiental de um projeto através do seu confronto com outros interesses públicos e privados coenvolvidos.

### **1.3. A possibilidade de dispensa dos projetos de categoria B: problemas teóricos e práticos**

Estabelece a lei de avaliação ambiental que, *em circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas, o licenciamento de projetos de categoria C, por iniciativa do dono da obra e mediante Despacho da Autoridade Ambiental Competente, ser efetuado com dispensa a priori, total ou parcial, do procedimento de avaliação ambiental, sendo a sua observância a posteriori*<sup>426</sup>. Antes de analisar os problemas de ordem teórica e prática que a possibilidade de dispensa do procedimento de AIA coloca, convém frisar que, o legislador enganou-se ao fazer referência aos projetos da categoria C como aqueles que podem beneficiar da dispensa.

---

<sup>424</sup> No direito moçambicano, o Regulamento sobre o processo de AIA (Decreto nº 54/2015, de 31 de dezembro) estabelece nos anexos, a lista de atividades e as categorias que devem pertencer. Esta solução limita sobremaneira o risco de atribuição arbitrária de categoria aos projetos.

<sup>425</sup> Cfr. artigo 10º nº 2 do Regulamento do estudo de impacto ambiental e social.

<sup>426</sup> Cfr. artigo 9º nº 1 da lei de avaliação ambiental

Como foi referido anteriormente, com base no artigo 7º nº 4 da lei de avaliação ambiental conjugado com o disposto no artigo 8º nº 3 *in fini* do mesmo diploma, em relação aos projetos da categoria C nenhuma outra medida de avaliação é exigível após o exame prévio de categorização<sup>427</sup>, o que significa que, em teoria e na prática, estão isentos *ex lege* de AIA. Destarte, deve entender-se que o legislador quis referir os projetos da categoria B que são aqueles com impactes menos gravosos em comparação com os projetos da categoria A<sup>428</sup>.

Para o pedido de dispensa, o dono da obra deve apresentar à Autoridade Ambiental Competente o projeto em causa e um requerimento da dispensa do procedimento de avaliação ambiental devidamente fundamentado, cabendo à Autoridade Ambiental Competente o dever de decidir<sup>429</sup>.

Do preceito que estabelece a possibilidade de dispensa, pode retirar-se dois limites específicos a saber: *circunstâncias excepcionais* e o *dever de fundamentação da dispensa*. Em relação ao primeiro limite, constata-se que o legislador não se dignou densificá-lo, ou seja, não previu critérios para a sua concretização, o que amplia em demasia a margem de discricionariedade da entidade competente para decidir sobre a dispensa, com todos os riscos e consequências que essa lacuna pode comportar. Sobre o tema, VASCO PEREIRA DA SILVA explica que o legislador remete para o juízo da entidade competente tanto a apreciação de tais circunstâncias excepcionais (margem de apreciação), como a determinação das medidas a adotar, isto é, a margem de decisão, com as consequentes dificuldades quer para a tarefa de concretização da lei pela Administração, quer para o seu controlo pelos tribunais<sup>430</sup>.

O mesmo entendimento tem a CARLA AMADO GOMES, para quem, a expressão “*circunstancias excepcionais*” é demasiado ampla, constituindo uma espécie de norma habilitante em branco. A autora acrescenta ainda que, a não inserção de qualquer

---

<sup>427</sup> Também é assim na Diretiva do Banco Mundial. cfr. Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob cit. p. 225

<sup>428</sup> É neste sentido que o Banco Mundial e as instituições subscritoras dos princípios do Equador apontam.

<sup>429</sup> Cfr. art.º 9º nº 1 e 2 da lei de avaliação ambiental.

<sup>430</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde cor de Direito*... ob. cit. p. 157. No mesmo sentido, cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*... ob. cit. pp. 92-93; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes*... ob. cit. p.111. O STA português, no processo 01001/16, de 16/02/2017, considera que o juízo administrativo sobre circunstâncias excepcionais para efeitos de submissão de um projeto a AIA não é sindicável pelos tribunais, salvo ocorrendo algum erro manifesto no seu “*iter*” ou no seu resultado.



referência exemplificativa torna extraordinariamente difícil o controlo do exercício desta competência<sup>431</sup>.

Secundamos as opiniões atrás referidas na medida em que, estando em causa a tutela preventiva do ambiente, o legislador poderia e deveria, sem afastar a discricionariedade administrativa, proceder a uma identificação exemplificativa das circunstâncias e condições que devem ser entendidos como excepcionais para efeitos de dispensa de AIA<sup>432</sup>.

Ao passar o *bastão* à Administração para concretizar o conceito, atendendo a inexistência de critérios pré-definidos, o que significa que a Administração terá que fazer uma análise subjetiva de acordo com a sua experiência, o legislador estará, ao mesmo tempo e, indiretamente, a passar o *bastão* ao tribunal, pois a decisão da Administração será sempre não ótima para alguma das partes interessadas no procedimento de AIA e, em consequência, será chamado para a enfrentar a difícil tarefa de concretizar o conceito no caso concreto<sup>433</sup>. Quanto ao segundo limite, o dever de fundamentação<sup>434</sup>, tem-se a dizer que é uma exigência decorrente do regime dos atos administrativos (sobretudo os discricionários) enquanto um dos modos do agir administrativo<sup>435</sup> que servirá, entre outros, de suporte dos interessados para a impugnação administração ou judicial da decisão tomada.

Em relação à decisão para a prática do ato administrativo de dispensa, a lei não estabelece o respetivo prazo. Face a esta lacuna e na falta duma norma no CPA guineense sobre o prazo dos atos a praticar pelos órgãos administrativos<sup>436</sup>, defende-se a aplicação do prazo geral para a notificação dos atos administrativos previsto no CPA, ou seja, 15 dias (cfr. artigo 124º do CPA). Findo este prazo sem que o órgão competente

---

<sup>431</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito do Ambiente*... ob. cit. pp. 194-195. No mesmo sentido, Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos*... ob. cit. pp.73-74

<sup>432</sup> Neste sentido, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde cor de Direito*... ob. cit. pp. 157-158

<sup>433</sup> Em Portugal, o acórdão do Tribunal Central Norte de 18 de março de 2016 no processo 0092/06.5BECBR revertido pelo STJ no acórdão de 16 de fevereiro de 2017 no processo 01001/2016, ilustra bem a complexidade de concretização do conceito *circunstâncias excepcionais*, não só pela Administração assim também pelos tribunais.

<sup>434</sup> A propósito da fundamentação dos atos administrativos, cfr. artigo 111º nº1 e 2 do CPA

<sup>435</sup> Sobre a qualificação da dispensa como um ato administrativo, cfr. Carla AMADO GOMES e José Duarte COIMBRA, *Da Dispensabilidade de Avaliação de Impacto Ambiental in Direito do Ambiente*, anotações jurisprudências dispersas, 2ª ed. ... ob. cit. p. 17 e nota 39

<sup>436</sup> O CPA Português, no artigo 86º estabelece que, na falta duma previsão especial, o prazo para a prática dos atos pelos órgãos administrativos é de 10 dias.

tenha tomado uma decisão de (in) deferimento do requerimento do dono da obra e na falta de uma norma que atribua ao silêncio o efeito positivo, o dono da obra deverá lançar mão ao meio jurisdicional consagrado para reação contra a inércia da Administração Pública, isto é, a ação de condenação à prática do administrativo devido consagrado no CPTA<sup>437</sup>.

Nos casos em que a lei é muda em relação ao valor silêncio, PAULO OTERO considera que, a ação de condenação à prática do ato devido, tendo como objeto a pretensão do particular e não a inércia da Administração, pode criar um sentimento de menor vinculação dos órgãos administrativos ao dever de decisão expressa e, nesta medida, a Administração poderá ser tentada a aguardar que seja condenada pelo tribunal à praticar o ato devido ou, no caso de poderes discricionários, aguardar que pela explicitação judicial das vinculações a observar na emissão do ato devido<sup>438</sup>. Esta reflexão faz todo o sentido pois, administrar em contexto de relações poligonais com os problemas que comporta<sup>439</sup>, agravada com a previsão de conceitos vagos e indeterminados, como é o caso, não é uma tarefa fácil para os órgãos administrativos.

Perante as dificuldades de interpretação e de aplicação prática de normativos estabelecidos, a Administração pode pretender transferir a *batata-quente* para o tribunal na certeza de que este irá lhe indicar o caminho a seguir. Contudo, esse comportamento omissivo da Administração, para além de ser ilegal (violação do dever de decidir) não a exime da responsabilidade (civil, política, criminal) pelos prejuízos causados aos particulares. Por isso, tal como já tivemos a oportunidade de defender<sup>440</sup>, pese embora admitirmos a possibilidade de tal cenário suceder, entende-se que a ação de condenação à prática do ato devido em nada interfere com o dever de decisão expressa que impende sobre os órgãos administrativos. A violação do dever de decidir, salvo os casos excepcionais, é sempre ilegal e suscetível de gerar a responsabilidade da Administração.

Feitas estas considerações, é tempo de desvelar outros problemas que a previsão da dispensa do procedimento de AIA poderá acarretar na prática. Começemos pela

---

<sup>437</sup> Cfr. art.º 67º n.º 1 da lei 10/2011, d 14 de junho.

<sup>438</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Legalidade e Administração*...ob. cit. pp. 1007 ss

<sup>439</sup> Sobre a questão cfr., entre outros, Rui Chancerelle de MACHETE, *A tutela administrativa e judicial dos direitos nas relações poligonais* ... ob. cit. p 825; Paulo OTERO, *Manual de Direito Administrativo*... ob. cit. pp 429; o nosso, *O silêncio ensurdecador da Administração Pública*... ob. cit. pp. 44-47

<sup>440</sup> Cfr. o nosso, *O silêncio ensurdecador da Administração Pública*... ob. cit. pp. 61-62

previsão da possibilidade de avaliação ambiental do projeto poder ser exigido *a posteriori*.

Na ausência de elementos interpretativos entende-se que, para o legislador, as *circunstâncias excepcionais* que possam justificar a dispensa *a priori* de AIA são transitórias, ou seja, cedo ou tarde irão desaparecer. Assim, uma vez ultrapassada a situação excepcional que originou a dispensa, o dono da obra deverá submeter às autoridades competentes um estudo de impacto ambiental e social para dar seguimento ao procedimento de AIA.

Se assim é, a norma seria de difícil aplicação prática, porque o projeto poderá encontrar-se numa fase em que a AIA será inútil. Por outro lado, o regime não esclarece em que termos a avaliação *a posterior* irá desenrolar-se. Deste modo, em vez de exigir uma avaliação ambiental dos projetos dispensados, o que é impraticável, seria preferível consagrar mecanismos para a monitorização ambiental do projeto. Ora, mesmo que essa solução seja adotada, a sua eficácia seria duvidosa porque não há um estudo de impacto ambiental do projeto. Saliente-se ainda que, o regime peca por não prever a participação do público e consultas institucionais no subprocedimento de dispensa de AIA e também por ter atribuído o poder da decisão sobre dispensa única e exclusivamente à Autoridade Ambiental Competente.

Como base nas considerações acima expostas, conclui-se que é preciso que o legislador indique, exemplificativamente, algumas situações que se devem entender como excepcionais, não só para facilitar a Administração na sua atuação como também para limitar a sua discricionariedade nesta matéria. Devido as vantagens da participação pública no contexto de relações poligonais e em “nome e honra” do princípio da prevenção, razão de ser de AIA, dever-se-á prever igualmente, a possibilidade de os interessados emitirem as suas opiniões e sugestões antes da decisão da dispensa.

Por fim, tal como temos vindo a defender em diversos pontos deste estudo, a entidade administrativa competente para o licenciamento ou autorização do projeto deve intervir no subprocedimento em apreço, participando em conjunto com o membro do Governo

responsável pela pasta do ambiente na emissão da decisão sobre o pedido de dispensa.<sup>441</sup>

#### **1.4. Breves notas sobre o estado de necessidade administrativa e avaliação de impacto ambiental**

Em alguns países, os respetivos regimes de AIA, consagram a possibilidade de isenção de avaliação ambiental em situações de emergência e urgência derivadas de situações de desastres ou calamidades naturais (caso moçambicano<sup>442</sup>) ou se o projeto surge em resposta a uma situação de crise nacional nos quais as medidas são tomadas ao abrigo da lei sobre as medidas de urgência ou ainda se o projeto surge em resposta a uma situação de urgência que, para a proteção de bens, ambiente, saúde ou segurança, exige celeridade incompatível com o procedimento de AIA (caso canadense<sup>443</sup>). Na Guiné-Bissau, a lei de bases do ambiente e a lei AIA são omissas em relação a esta questão.

Face ao silêncio do legislador, como enquadrar a situação no ordenamento guineense?

Pela nossa parte, o enquadramento e resposta a questão relativa a (in) aplicação da AIA nas situações urgência e emergência não legalmente previstas, pode ser encontrada no princípio do *Estado de Necessidade Administrativa*<sup>444 445</sup>, ao abrigo do qual, verificados certos pressupostos, a Administração pode preterir as formalidades legalmente exigidas para a adoção de uma determinada conduta.

Como sustenta PAULO OTERO, o princípio do estado de necessidade administrativa traduz, no âmbito do Direito Administrativo, um princípio geral de Direito cuja valia não depende de expressa consagração jurídico-positiva.<sup>446</sup> Na verdade, as normas

---

<sup>441</sup> Em Portugal, a emissão do ato administrativo de dispensa é da competência do membro do governo responsável pela pasta do ambiente e do membro do Governo responsável pela pasta relacionada com o projeto. Cfr. art.º 4º n.º 1 do regime jurídico de AIA português.

<sup>442</sup> Cfr. artigo 5º n.º 1 e 2 do regulamento sobre o processo de AIA (Decreto n.º 54/2015, de 31 de dezembro).

<sup>443</sup> Cfr. artigo 87º n.º 2 lei canadense de avaliação ambiental (2012).

<sup>444</sup> Previsto no artigo 4º n.º 2 CPA guineense e 3º n.º 2 CPA português.

<sup>445</sup> Preferimos não falar de Estado de emergência ambiental porque é um conceito que cabe dentro do Estado de necessidade administrativa.

<sup>446</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo...* ob. cit. pp. 127 e 133; Diogo FREITAS DO AMARAL e Maria da Glória F. P. D. GARCIA *O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo*, Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, a.59n.2, 1999, p.481

constitucionais e legais que regem o agir administrativo, são pensadas para situações de normalidade<sup>447</sup>.

Atendendo que o futuro é algo incerto<sup>448</sup> e muitas vezes de difícil previsão, ao longo da vigência das normas que habilitam a Administração Pública a atuar de determinada forma ou conteúdo, podem ocorrer fatos ou eventos que tornam as regras pré-estabelecidas materialmente inaplicáveis ou de execução contraproducente<sup>449</sup>. O Estado de necessidade administrativa é um deles, um princípio geral de Direito que, no Direito Administrativo, apresenta as suas particularidades.

Sobre o seu conceito, SÉRVULO CORREIA, entende que *o estado de necessidade administrativa é uma permissão normativa de atuação administrativa discrepante das regras estatuídas, como modo de contornar ou atenuar um perigo iminente e atual para um interesse público essencial, causado por circunstancia excecional não provocada pelo agente, dependendo a juridicidade excecional de tal conduta da observância de parâmetros de proporcionalidade e brevidade e ficando a Administração incursa em responsabilidade pelo sacrifício*<sup>450</sup>.

Em sentido próximo, PAULO OTERO define-o como *circunstâncias de fato extraordinárias que, gerando uma necessidade e urgência de atuação, envolvem a ameaça ou a continuação de uma efetiva situação de perigo ou de dano a valores, bens ou interesses públicos cuja essencialidade da tutela exige uma intervenção administrativa que só pode ser alcançada com a preterição das regras que normalmente pautam a atividade da Administração Pública*<sup>451</sup>.

A partir das definições acima apresentadas, pode retirar-se as seguintes ideias-chave do estado de necessidade administrativa:

---

<sup>447</sup> Neste sentido, cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL e Maria da Glória F. P. D. GARCIA *O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo*... ob. cit. p.473

<sup>448</sup> Neste sentido, cfr. Rui Tavares LANCEIRO, *O estado de emergência ambiental* in: A revisão da Lei de Bases do Ambiente: Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, dias 2 e 3 de fevereiro de 2011 / organização de Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011 - p. 177. Também disponível no endereço: <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/732>

<sup>449</sup> Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Revisitando o Estado de Necessidade*, in Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral / Comissão organizadora Augusto de Athayde, João Caupers, Maria da Glória F. P. D. García, Coimbra, Almedina, 2010, Pp. 719-746; Paulo OTERO, *Legalidade e Administração Pública*... ob. cit. pp. 996-1000

<sup>450</sup> Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Revisitando o Estado de Necessidade*, ob. cit. p. 746

<sup>451</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Legalidade e Administração Pública*... ob. cit. p. 997

- i. O estado de necessidade administrativa não é uma exceção à legalidade, mas sim uma legalidade excepcional<sup>452</sup>. Dito de outro modo, é a própria lei que habilita a Administração a agir contra ela se se verificarem certos pressupostos;
- ii. Para que Administração possa justificar a licitude da sua conduta através do princípio de Estado de necessidade é necessária a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos: *perigo iminente e atual; para um interesse público essencial; não provocada pelo agente; necessidade e urgência*<sup>453</sup> de atuação *desconforme com a legalidade estabelecida para o caso concreto*<sup>454</sup>.
- iii. A conduta administrativa *contra legem* permitida pelo estado de necessidade pode ser tanto uma atuação positiva assim como uma omissão;
- iv. Como parâmetro da atuação em estado de necessidade figura o princípio da proporcionalidade<sup>455</sup>, isto é, ao ponderar os bens e valores em causa, a Administração deve sempre avaliar se os danos resultantes da preterição da legalidade ordinária são ou não justificados face à relevância dos propósitos que se pretendem alcançar com a atuação *contra legem*<sup>456</sup>;
- v. Haverá dever de indemnização caso a conduta administrativa adotada em estado de necessidade lese os cidadãos<sup>457</sup>;

---

<sup>452</sup> Neste sentido, cfr. André GONÇALVES PEREIRA, *Erro e Ilegalidade do Acto Administrativo*, Lisboa: Ática, 1962, p. 75; José Manuel SÉRVULO CORREIA, ob. cit. pp. 723 ss; Paulo OTERO, *Legalidade e Administração Pública...* ob. cit. p. 997. Do mesmo autor: *Direito do Procedimento Administrativo...* ob. cit. p. 127-129; Diogo FREITAS DO AMARAL e Maria da Glória F. P. D. GARCIA *O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo...* ob. cit. p.474; Rui Tavares LANCEIRO, *O estado de emergência ambiental...* ob. cit. p. 199;

<sup>453</sup> Para uma distinção entre urgência como medida administrativa e urgência como requisito do estado de necessidade administrativa, cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL e Maria da Glória F. P. D. GARCIA *O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo...* ob. cit. pp.489 ss

<sup>454</sup> Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, ob. cit. pp. 734; Paulo OTERO, *Legalidade e Administração Pública...* ob. cit. pp. 996 ss. também neste sentido, veja-se o Acórdão do STA português, 1ª secção, de 04/03/2004, no processo 01353/03, disponível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1cfc339775d6f96280256e5800516dcd?OpenDocument>

<sup>455</sup> Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL e Maria da Glória F. P. D. GARCIA, *O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo...* ob. cit. p.474

<sup>456</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Legalidade e Administração Pública...* ob. cit. p. 997

<sup>457</sup> Cfr. art.º 4º nº 2 CPA guineense e 3º nº 2 CPA português

Com base no exposto, pode afirmar-se que, em cenários de estado de necessidade administrativa ou constitucional<sup>458</sup> pode ser lícito à Administração, preterir certas formalidades ou não adotar uma conduta legalmente prevista. Por exemplo, pode afastar as regras procedimentais para formação ou execução duma atividade administrativa *v. g* sobre a AIA.

Terá sido, provavelmente, a consideração do estado de necessidade como um princípio do Direito, em especial do Direito Administrativo, que fez o legislador a passar por cima duma questão tao importante, como é o caso da (in)aplicação da AIA nas situações enquadráveis no estado de necessidade administrativa. Entretanto, atendendo ao caráter temporário e transitório<sup>459</sup> das situações enquadráveis no estado de necessidade administrativa, o silêncio absoluto do legislador pode revelar-se demasiado “ensurdecedor.” Isto porque, uma vez ultrapassada a situação de necessidade que justificou a preterição da avaliação ambiental de um determinado projeto sujeito a AIA, o legislador deveria prever mecanismos para, *a posteriori*, serem considerados os fatores ambientais no funcionamento ou desativação de uma determinada obra, em obediência ao princípio da prevenção. No direito moçambicano, por exemplo, o departamento governamental que tutela o ambiente deve emitir orientações e ordenar a realização de auditorias<sup>460</sup>.

Todavia, mesmo com esta notável lacuna legislativa assinalada, a Administração não deverá dar por perdida a oportunidade de proteger o ambiente, caso contrário, estará violando o princípio da prevenção que, como se reconhece<sup>461</sup>, institucionaliza padrões objetivos de atuação para Administração, isto é, obriga a adoção de mecanismos para a proteção do ambiente antes da ocorrência do dano, sob pena da inconstitucionalidade<sup>462</sup> ou ilegalidade da omissão.

---

<sup>458</sup> O estado de necessidade administrativa pode ser provocado, entre outras causas, pelo estado de exceção constitucional (declaração do estado de sítio ou de estado de emergência).

<sup>459</sup> Cfr. José Manuel SÉRVULO CORREIA, *Revisitando o estado...* ob. cit. p. 720

<sup>460</sup> Cfr. art. ° 5° n° 2 do Regulamento sobre o processo de AIA.

<sup>461</sup> Sobre o sentido e alcance dos princípios jurídicos ambientais em face da Administração cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito...* ob. cit. pp. 76-83

<sup>462</sup> No caso português o princípio da prevenção encontra consagração da CRP, pelo que a omissão de atos com vista a prevenir danos ambientais deve ser considerada inconstitucional (artigo 66° n° 2 al. a CRP).

### 1.5. A Definição do Âmbito do Estudo de Impacto Ambiental (*Scoping*)

Trata-se do subprocedimento que consiste na identificação, de entre uma vasta gama de potenciais problemas, as questões-chave a considerar numa AIA, o que vai ao encontro do princípio de que a AIA deve identificar, avaliar e apresentar alternativas em relação aos impactos significativos do projeto no ambiente<sup>463</sup>. A importância da definição do âmbito reside no fato de que as avaliações ambientais são realizadas com limitações de tempo e recursos, neste sentido, qualquer atividade que permita estabelecer prioridades, contribuirá na eficiência do processo fornecendo aos responsáveis pela tomada das decisões um produto mais orientado<sup>464</sup>.

Nas palavras de MARIA ALEXANDRA ARAGÃO, estamos, assim, num momento em que ainda vamos a tempo de redefinir opções, de equacionar alternativas e de proceder às alterações e correções necessárias a que o EIA se traduza num instrumento apto à efetiva e cabal avaliação dos impactos ambientais do projeto, numa lógica de racionalização de AIA<sup>465</sup>.

É uma fase particularmente importante para o sucesso de AIA que, aliás, muito depende da forma como foi conduzida. Uma má definição do âmbito limitará seriamente a probabilidade de serem alcançados resultados úteis e credíveis que se esperam de qualquer procedimento de AIA<sup>466</sup>. Por causa disso, LUIS ENRIQUE SÁNCHEZ

---

<sup>463</sup> Luís Enrique SÁNCHEZ considera que a vantagem de considerar apenas impactos significativos prende-se com o fato de que os estudos ambientais deixarão de ser meras compilações de dados, muitas vezes secundários e irrelevantes para a tomada de decisões e passam a ser ferramentas para organizar a coleta e a análise de informações pertinentes e relevantes. cfr. do autor, *A Avaliação...* ob. cit. p.280. Em sentido próximo, cfr. Brian CLARK, *O processo de AIA...* ob. cit. p. 19; Maria do Rosário PARTIDÁRIO, *Seleção das ações...* ob. cit. p. 52; Gardon BEANLANDS, *Métodos de definição do âmbito e estudos de base em AIA...* ob. cit. p. 57; João Joanaz de MELO, *Metodologia de avaliação de impactos ambientais* In: Textos: Ambiente e consumo, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. - 2.v. p. 305; Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactos legislativos...* ob. cit. pp.77 ss

<sup>464</sup> Cfr. Gardon BEANLANDS, *Métodos de definição do âmbito e estudos de base em AIA...* ob. cit. p. 57; Brian CLARK, *O processo de AIA...* ob. cit. p. 19; João Joanaz de MELO, *Metodologia de avaliação de impactos ambientais...* ob. cit. p. 305; Aaron MACKINNON, Peter DUINKER, e Tony WALKER, *The Application of Science in Environmental Impact Assessment*, Routledge, 2018, pp. 77 ss

<sup>465</sup> Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactos legislativos...* ob. cit. pp.77

<sup>466</sup> Neste sentido, Gardon BEANLANDS, *Métodos de definição do âmbito e estudos de base em AIA...* ob. cit. p. 57;



sustenta que um adequado planeamento dos estudos ambientais, calcado naquilo que é relevante para a tomada de decisão, é a chave da eficácia de AIA<sup>467</sup>.

Em termos históricos, a necessidade da definição do âmbito do estudo é apontada à aplicação prática da NEPA em que as autoridades foram confrontadas com estudos excessivamente longos e detalhados ou, ao contrário, estudos demasiados sucintos e lacónicos. Assim, por meio do regulamento de 1978 do Conselho de Qualidade Ambiental dos EUA, o *scoping* foi reconhecido como uma etapa formal do procedimento de AIA<sup>468</sup>.

Muitos países que seguiram as pegadas dos EUA na matéria de AIA, começaram a prever a necessidade de definição do âmbito do estudo antes da sua realização. Por exemplo, no Canadá e na África do Sul é uma fase obrigatória<sup>469</sup>, já em Portugal, é uma fase facultativa<sup>470</sup>.

No direito guineense, definida a categoria do projeto e, não havendo a dispensa total ou parcial do procedimento de AIA, o dono da obra é notificado para apresentar os termos de referência para a elaboração do estudo de impacte ambiental e social do seu projeto<sup>471</sup>, portanto, é uma etapa obrigatória. Os TdRs são um documento que deve conter os parâmetros e informações específicos que devem orientar a elaboração do estudo de impacte ambiental e social, bem como estudos especializados que sustentam o projeto<sup>472</sup>.

Devem basear-se no exame prévio de categorização feita contemplando, no mínimo, os seguintes dados: *identificação da atividade do dono da obra, caracterização geral e técnica da atividade, descrição geral da atividade, localização e área de influencia da atividade, diagnostico ambiental, identificação e avaliação dos impactes ambientais, análise e identificação das alternativas e gestão de riscos, medidas mitigadoras ou*

---

<sup>467</sup> Cfr. Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p.276

<sup>468</sup> Sobre a génese do *scoping*, cfr. Aaron MACKINNON, Peter DUINKER, e Tony WALKER, *The Application of Science in Environmental Impact Assessment*... ob. cit. p. 38; Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. pp.283-288;

<sup>469</sup> Cfr. Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p. 282

<sup>470</sup> Cfr. artigo 12º do regime português de AIA

<sup>471</sup> Cfr. artigo 12º nº 1 da lei de avaliação ambiental

<sup>472</sup> Cfr. artigo 11º nº 1 do regulamento do estudo de impacto ambiental e social.

*compensatórias e de acompanhamento de impactes ambientais negativos e o plano de gestão ambiental e social que inclui todos os outros planos*<sup>473</sup>.

Tratando-se apenas da escolha de fatores socioambientais que o estudo deverá ter em conta, algumas informações exigidas pelo legislador, parecem-nos desnecessárias. No limite, pode afirmar-se mesmo que os termos de referência são o primeiro estudo de impacte ambiental que o dono da obra deve apresentar, o que torna o procedimento excessivamente complexo.

O diagnóstico ambiental, a identificação e avaliação dos impactes ambientais, a análise e identificação das alternativas e gestão de riscos, as medidas mitigadoras ou compensatórias e de acompanhamento de impactes ambientais negativos e o plano de gestão ambiental e social que inclui todos os outros planos são, em nosso entender, elementos que o estudo a apresentar deve conter e não os termos de referência.

A favor da nossa tese está o fato do legislador ter consagrado, como se verá mais adiante, elementos que o relatório do estudo de impacte ambiental e o Plano de gestão ambiental e social devem obrigatoriamente conter. Assim, os termos de referência deveriam ter única e exclusivamente o papel da definição do âmbito do estudo através da indicação de fatores que, de acordo com as características e localização do projeto, devem ser considerados ou estudados.

Ainda no que toca com a definição do âmbito do estudo, importa frisar que cabe ao Comité *ad hoc* aprovar os termos de referência<sup>474</sup>. Entretanto, constata-se que o legislador, além de ser omissivo em relação às consequências da definição do âmbito, não previu a participação do público e doutras entidades administrativas interessadas nesta fase do procedimento, factos que podem beliscar, não só a credibilidade desta fase assim como a sua valia no procedimento.

Em relação às consequências da definição do âmbito, em Portugal, por exemplo, a definição do âmbito vincula o proponente, a autoridade de AIA e as entidades externas consultadas quanto ao conteúdo do EIA, pelo período de dois anos, salvo quando se verificarem, durante este período, alterações circunstanciais de facto e direito que

---

<sup>473</sup> Cfr. artigo 12º nº 2 da lei de avaliação ambiental

<sup>474</sup> Cfr. artigo 12º nº 1 alínea b) do regulamento do licenciamento ambiental

manifesta e substancialmente contrariem a decisão (cfr. artigo 12º nº 10 do regime de AIA).

Em termos práticos, a vinculatividade da definição do âmbito significa que o proponente deve, na elaboração do estudo, seguir o escopo traçado e a Comissão de Avaliação, por seu turno, deverá, na apreciação técnica do estudo, tomar em conta a definição do âmbito pré-estabelecida, ou seja, deverá tomar como referência para a sua apreciação a definição do âmbito<sup>475</sup>, salvo alterações circunstanciais de fato e de direito que manifesta e substancialmente contrariem a decisão<sup>476</sup>.

No caso guineense, entende-se que, uma vez aprovada a definição do âmbito do estudo apresentada pelo dono da obra, a mesma terá a natureza vinculativa para todos os intervenientes nas fases posteriores do procedimento, pois só esse entendimento justifica a sua previsão obrigatória. Aliás, o regulamento do estudo de impacto ambiental aponta implicitamente neste sentido, quando prevê que o relatório do estudo de impacte ambiental e social é elaborado de acordo com os termos de referência aprovados (cfr. art.º 12º).

De outra banda, caso os termos de referência apresentarem deficiências, o dono de obra é notificado para proceder as melhorias devidas<sup>477</sup>, o que supõe que é um instrumento vinculativo quando aprovado. Se assim não fosse, a definição do âmbito não teria utilidade alguma no procedimento de AIA, pelo que seria recomendável a sua eliminação.

Sendo uma fase obrigatória, dever-se-ia prever, em obediência ao princípio da prevenção e da participação para uma decisão mais informada, esclarecida e legitimada, a participação doutras entidades administrativas interessadas no procedimento através da emissão de pareceres sobre os termos de referência apresentados pelo dono da obra assim como a participação do público antes da aprovação do âmbito do estudo<sup>478</sup>. Note-se que o conceito de impacte ambiental significativo depende de uma série de fatores, entre os quais a escala de valores das pessoas ou grupos interessados. Como

---

<sup>475</sup> Neste sentido, cfr. Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. p. 122

<sup>476</sup> Para uma interpretação do conceito de “alterações circunstanciais” cfr. Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. pp. 122-123; José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, Maria Alexandra de SOUSA ARAGÃO e Maria Ana BARRADAS TOLEDO ROLLA, *Regime jurídico da Avaliação...* ob. cit. p. 54

<sup>477</sup> Cfr. artigo 12º nº 2 do regulamento do licenciamento ambiental.

<sup>478</sup> Neste sentido em relação ao regime português entretanto revogado, cfr. Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos...* ob. cit. p.77

explica LUIS ENRIQUE SÁNCHEZ<sup>479</sup>, podem existir inúmeros motivos pelos quais as pessoas ou instituições valorizam determinado componente ambiental, inclusive razões de ordem cultural ou religiosa, perfeitamente válidas quando se discute os impactos de um projeto que pode afetar de modo diferencial os modos de vidas de pessoas.

Na Guiné-Bissau, devido a dependência da maior parte da população à espaços e recursos para a prática de atividades económicas de subsistência, mas também para atividades culturais e religiosas, justifica-se a participação pública na definição do âmbito sob pena dos seus direitos e interesses dignos de tutela serem colocados de lado no estudo de impacto ambiental do projeto por defeito da definição do âmbito. Recorde-se, por outro lado que, a definição do âmbito deve atender as exigências do princípio da imparcialidade sobretudo na sua dimensão positiva, isto é, identificação e ponderação na decisão final de todos os interesses relevantes.

## **1.6. O Estudo de Impacte Ambiental e Social (EIAS): estrutura, conteúdo e importância**

### **0. Nota prévia**

O legislador guineense qualifica o estudo de impacto ambiental como um instrumento de avaliação ambiental (artigos 5º nº 11 e 6º nº 1 al. a), ambos da lei de avaliação ambiental). Neste diapasão aponta o regulamento do estudo de impacto ambiental e social, que assume ser o instrumento regulador do procedimento do estudo de impacto ambiental e social (*vide* artigo 1º do REIAS).

Convém, no entanto, chamar a atenção para o facto de que, uma leitura isolada das disposições citadas pode conduzir ao entendimento erróneo de que o estudo de impacto ambiental é um instrumento autónomo da avaliação ambiental de projetos na Guiné-

---

<sup>479</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. pp. 288-289

Bissau, o que não corresponde verdade, se se interpretar sistematicamente o regime gizado na lei de avaliação ambiental<sup>480</sup>.

Com efeito, o EIAS não passa do principal documento no qual incide a avaliação ambiental do projeto e corresponde a uma etapa do procedimento de AIA. É com base nele que serão tomadas as principais decisões quanto à viabilidade ambiental de um projeto, quanto à necessidade de medidas mitigadoras ou compensatórias e quanto ao tipo e ao alcance dessas medidas.

Portanto, da mesma forma que o licenciamento ambiental não é um procedimento autónomo, o estudo do impacte ambiental e social não o é também.

### 1.6.1. Estrutura e conteúdo do EIAS

Após a definição do âmbito do estudo a ser realizado que, como já vimos, é uma fase obrigatória, o dono da obra deve apresentar o estudo de impacte ambiental e social do seu projeto de acordo com os termos de referência aprovados pelo Comité *ah doc*.

Esta opção de atribuir ao dono da obra a responsabilidade jurídica, técnica e financeira na elaboração do EIAS<sup>481</sup> significa, desde logo, que cabe ao dono da obra contratar os peritos e gabinetes especializados, custear a elaboração técnica do estudo, assumindo o ónus pela eventual falsificação, omissão, sonegação ou manipulação dolosa dos dados contidos no estudo<sup>482</sup>. À Autoridade Ambiental Competente cabe, neste âmbito, acreditar os peritos e gabinetes especializados e supervisionar a elaboração do EIAS.

Este modelo seguido em muitos países<sup>483</sup>, coloca desafios e riscos práticos que, se não forem devidamente acautelados, podem beliscar a objetividade, credibilidade e utilidade do procedimento de avaliação ambiental. Isto porque, sendo o dono da obra responsável pela elaboração do estudo, tentará, através dos peritos por ele contratados, provar (a todo o custo) a viabilidade ambiental do seu projeto<sup>484</sup>.

---

<sup>480</sup> Cfr. Luís Enrique SANCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. p. 346

<sup>481</sup> Sobre os diferentes modelos, Juan ROSA MORENO, *Régimen...* ob. cit. pp. 208 ss; Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. pp. 667-670

<sup>482</sup> Cfr. artigo 13º nº 4 da lei de avaliação ambiental.

<sup>483</sup> Este modelo vigora em todos os países lusófonos.

<sup>484</sup> Em sentido próximo, Brian CLARK, *O Processo de AIA...* ob. cit. p. 20

Ora, num cenário de notória ausência de regulamentação sobre as modalidades, critérios e condições de acreditação dos gabinetes especializados e dos peritos que podem elaborar estudos ambientais aliada a ausência de regulamentação sobre o perfil dos delegados ao Comité *ad hoc*, as autoridades de avaliação ambiental dificilmente estarão à altura de analisar o estudo apresentado pelo dono da obra minuciosamente e com o rigor técnico necessário<sup>485</sup>. Deste modo, corre-se o risco de o procedimento de AIA ser uma mera formalidade observada sem efeitos práticos desejados.

Apesar de se reconhecer que deve ser o dono da obra a apresentar o estudo, julga-se ser necessário estabelecer critérios objetivos para acreditação de gabinetes e peritos que podem ser contratados pelo dono da obra para a tarefa de elaboração do estudo de impacte ambiental e social. Por outro lado, é necessário investir na formação dos técnicos da Autoridade de Avaliação Ambiental e na seleção rigorosa e criteriosa dos membros do Comité *ah doc*, para que possam estar à altura de avaliar rigorosamente o estudo apresentado pelo dono da obra. Tal como afirma COLAÇO ANTUNES, o princípio da responsabilidade do dono da obra pela redação do estudo deve ser acompanhada por mecanismos idóneos capazes de evidenciar os graves efeitos que podem resultar do projeto<sup>486</sup>.

Em termos de estrutura, a lei prevê que o estudo deve ter: um resumo não técnico; relatório do estudo de impacte ambiental; plano de gestão ambiental e social do projeto e anexos (cfr. artigo 16º nº 1 da lei de avaliação ambiental).

Vejamos, então, qual é o conteúdo e importância prática de cada um dos elementos do EIAS.

#### **1.6.1.1. Resumo Não Técnico (RNT)**

O RNT é um documento que resume os principais impactes significativos do projeto, alternativas, medidas de atenuação e recomendações. Reconhecendo o carácter técnico do EIAS, a lei<sup>487</sup> exige, e bem, que o RNT seja escrito em linguagem simples porque,

---

<sup>485</sup> Sobre a questão no atual RAIA português cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. p. 191

<sup>486</sup> Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. pp. 671

<sup>487</sup> Cfr. artigo 17º da lei de avaliação ambiental

como defende a *Associação Internacional para Avaliação de Impactos*, é uma ferramenta de comunicação<sup>488</sup>.

O RNT destina-se, assim, a informar, não apenas as autoridades administrativas responsáveis pela decisão sobre a sua viabilidade ambiental de um projeto submetido a AIA, mas também é um instrumento essencial para a consulta e participação do público no procedimento de avaliação de impacto ambiental, sendo, por isso, o principal documento de base no caso de realização de audiências públicas<sup>489</sup>. Nesta perspectiva, o resumo precisa ser capaz de traduzir a linguagem técnico-científica, inevitavelmente usada no estudo de impacto ambiental e social, em outras formas de comunicação facilmente assimiláveis<sup>490</sup>.

Tal como afirmámos anteriormente, os órgãos de avaliação ambiental devem estar à altura de analisar rigorosamente a conformidade do RNT com o relatório do estudo pois, o dono da obra, para evitar reações contra ao seu projeto, pode ser tentado a ocultar ou falsificar informações no RNT.

A *Associação Internacional para Avaliação de Impactos* publicou em 2015, um conjunto de boas práticas para a elaboração do RNT que consideramos ser fundamental para a elaboração de guias metodológicos do procedimento de AIA, *maxime*, para os RNT e para o seu controle<sup>491</sup>.

---

<sup>488</sup> Cfr. *Resumo Não Técnico*, disponível em: [http://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips\\_9\\_port.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips_9_port.pdf)

<sup>489</sup> Cfr. artigo 10 n.º 4 do Regulamento da participação pública no processo de AIA (Decreto 5/2017, de 28 de junho). Neste sentido, cfr. Teresa Fidélis NOGUEIRA, e Paulo PINHO, *Modelos Alternativos de Consulta Pública e Institucional na AIA* in avaliação de impacto ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA) 1994, p. 194

<sup>490</sup> Cfr. Iara MORREIRA, *Comunicação dos Resultados do Estudo de Impacte Ambiental- Preparação do Resumo Não Técnico* in avaliação de impacto ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 180

<sup>491</sup> Para a IAIA, o RNT deve: *ter uma estrutura coerente e lógica.; assegurar consistência, quer interna, quer externa com o EIA; nunca incluir informações ou conclusões que não constem do EIA; ousar ser conclusivo, mas evitar parcialidade e enviesamento; ter uma dimensão de preferência entre 10 e 20 páginas; fazer um uso efetivo de gráficos e auxiliares visuais; isto ajuda à compreensão do assunto e torna o documento mais apelativo; seguir as regras da redação não técnica: manter as fases curtas; evitar o jargão, os acrónimos e as siglas; usar nomes comuns ao descrever espécies.*

*O estilo deve ser simples, claro, conciso e não repetitivo; comunicar mensagens-chave claras para a audiência alvo; utilizar linguagem simples para classificar impactos, por exemplo, importante ou não importante, mais ou menos negativo ou positivo, e explicar o significado do impacto; o RNT nunca deve tentar desculpar ou atenuar os efeitos significativos identificados no EIA.* Para mais desenvolvimentos consultar o documento: [http://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips\\_9\\_port.pdf](http://www.iaia.org/uploads/pdf/Fastips_9_port.pdf)

### 1.6.1.2. Relatório do Estudo de Impacte Ambiental

O REIA é o documento que apresenta os resultados dos estudos técnicos e científicos de avaliação de impacte ambiental de um projeto, devendo conter os seguintes elementos<sup>492</sup>:

- Descrição sumária da legislação nacional ambiental e outros regulamentos e diretrizes que regulam em termos ecológicos e socioeconómicos os fatores de base e de outras atividades de desenvolvimento relevantes que podem afetar o projeto;
- Descrição dos objetivos do projeto, processo e tecnologia a ser usado;
- Materiais a ser usado na construção e na implementação do projeto, produtos e subprodutos do projeto;
- Localização e zona de influência do projeto; descrição das condições e potencialidades do ambiente afetado;
- Efeitos ambientais e socioeconómicos diretos e indiretos incluindo cumulativos e irreversíveis, a curto, médio e longo termo;
- Alternativas tecnológicas e processo utilizável, as razões das preferências escolhidas, alternativas da localização considerada e as razões da escolha do local proposto;
- Medidas para prevenir riscos e os perigos à saúde humana e garantir a segurança no ambiente de trabalho para os trabalhadores e para a gestão de emergência e identificação dos fracassos nos conhecimentos;
- As incertezas que foram encontradas na compilação das informações.

Entre esses elementos destacam-se, pela sua importância prática, a identificação e consideração dos efeitos ambientais cumulativos e as alternativas do projeto. Os efeitos cumulativos, isto é, aqueles que se acumulam no tempo ou no espaço, resultando de uma combinação de efeitos decorrentes de uma ou diversas ações<sup>493</sup>, a sua consideração no EIA, assume importância particular uma vez que uma série de impactos

---

<sup>492</sup> Cfr. artigo 18º nº 1 da lei de avaliação ambiental

<sup>493</sup> Cfr. Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. p.459



insignificantes pode resultar em significativa degradação ambiental se concentrados espacialmente ou caso se sucedem no tempo<sup>494</sup>.

No que tange as alternativas, considerada uma das questões centrais no procedimento de AIA<sup>495</sup>, visa, nas palavras de LUIS ENRIQUE SÁNCHEZ, incentivar os proponentes a conceber projetos ambientalmente menos agressivos e não simplesmente julgar se os impactos do projeto são aceitáveis ou não<sup>496</sup>.

Em sentido próximo, COLAÇO ANTUNES considera que a identificação das alternativas é um requisito indispensável para a consecução do caráter teleológico da avaliação ambiental, evitando, assim, que o estudo se converta numa autojustificação ambiental do projeto proposto, acrescentando que não basta apresentar um estudo comparativo de alternativas viáveis do projeto, mas que também é necessário que se faça um tratamento sério dos distintos cenários e da sua possível evolução<sup>497</sup>.

De fato, a consideração das alternativas, para o que está em causa, isto é, tutela preventiva do ambiente, é um bom auxílio para a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de um projeto na medida em que, dentre várias alternativas apresentadas, o órgão decisor pode e deve optar por aquele que melhor protege o ambiente.

Em resumo pode dizer-se que, teoricamente, os elementos que devem obrigatoriamente estar contidos num relatório do EIAS previstos na lei guineense vão ao encontro com o que se quer e espera de um estudo de impacte ambiental e correspondem aos que a maioria de Estados<sup>498</sup> e organizações exigem no processo de AIA. Ora, do ponto de vista prático, sendo o dono da obra o responsável pela elaboração do estudo (caso guineense), as autoridades de avaliação ambiental, principalmente o Comité *ad hoc*, devem estar à altura de analisar, não só observância da formalidade legalmente exigida, mas também o próprio conteúdo do estudo. Caso contrário, teoricamente e formalmente

---

<sup>494</sup> Neste sentido, Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p.459-460

<sup>495</sup> Neste sentido, Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. 684 ss; Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p.328; Catarina MORENO PIN, *Os Regimes*... ob. cit. pp. 132-133

<sup>496</sup> Cfr. Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p.329

<sup>497</sup> Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. 684

<sup>498</sup> No Canadá, por exemplo, a lei exige, entre outros, a consideração de feitos cumulativos e apresentação das alternativas. cfr. lei canadense de AIA de 2012, art.º 19º nº1.

o estudo pode respeitar a lei, mas o seu conteúdo pode estar aquém da intenção do legislador ao exigir certas formalidades e elementos ao estudo<sup>499</sup>.

### 1.6.1.3. Plano de Gestão Ambiental e Social

O Plano de Gestão Ambiental e Social é o documento que descreve as medidas de eliminação, minimização ou atenuação, compensação e acompanhamento dos impactes adversos incluindo os custos, o prazo e a responsabilidade de cada parte na sua implementação<sup>500</sup>. Após identificar e analisar os impactes ambientais e socioeconómicos significativos que possam resultar da implementação do seu projeto, o dono da obra deve apresentar as medidas de minimização ou de compensação dos impactes negativos e o respetivo cronograma para o seu cumprimento.

Assim visto, o Plano de Gestão Ambiental e Social, é um importante instrumento para a participação pública no procedimento porque, por exemplo, as populações diretamente afetadas quererão saber o que o dono da obra se compromete fazer para mitigar ou compensar os prejuízos não só ambientais, mas também socioeconómicos do projeto. Ao Comité *ad hoc* e ao órgão decisor cabem a tarefa de analisar se as medidas previstas são as mais adequadas tendo em conta os impactes identificados.

Se a decisão de avaliação for favorável ou condicionalmente favorável e se o projeto vier a ser licenciado ou autorizado, o Plano de Gestão Ambiental e Social configura-se o principal instrumento da pós-avaliação, isto é, a verificação *a posteriori* do cumprimento das medidas constantes no Plano ou a ocorrência de situações de fato que apontam para a necessidade de introdução de alterações ao Plano ou mesmo a revogação da decisão anteriormente emitida sobre a viabilidade ambiental do projeto.

---

<sup>499</sup> Em sentido próximo, Catarina MORENO PINA, *Os Regimes...* ob. cit. p. 133

<sup>500</sup> Cfr. art.º 19º lei de avaliação ambiental. Neste sentido, Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. p. 370

#### **1.6.1.4. Outros elementos**

Tudo o que não estiver previsto como elemento que o relatório do estudo ou o Plano de gestão devem ter, mas que são informações que podem ajudar as autoridades competentes na avaliação ambiental do projeto, devem ser integrados nos anexos pelo dono da obra.

A lei destaca a lista de Cv's das pessoas ou organizações que participaram na elaboração do estudo; atas de consultas, reuniões, pareceres e fichas de inquérito; quadros e/ou tabelas dos dados pertinentes, mapas, fotografias que não estão dentro relatório; planta de localização, arquitetura da atividade ou empreendimento e listas de relatórios conexos<sup>501</sup>.

#### **1.6.2. Da apreciação do Estudo de Impacte Ambiental e Social**

Tendo o dono da obra entregue o EIAS, segue-se a fase da sua apreciação técnica e validação pelo Comité *ad hoc*, órgão técnico-científico e multidisciplinar criado em função da natureza e complexidade dos projetos. Sob a coordenação da Autoridade de Avaliação Ambiental Competente, o Comité *ad hoc* pode notificar o dono da obra para prestar esclarecimentos adicionais ou melhorar algumas partes do estudo caso não estejam em conformidade com as exigências legais<sup>502</sup>.

Dito isto, cabe agora analisar a natureza jurídica da apreciação técnica que o Comité *ad hoc* faz do estudo apresentado. A este propósito, refira-se que o art.º 25º da lei de avaliação ambiental estabelece que, *com fundamento nas conclusões e recomendações do Comité ad hoc, quando o relatório deste for favorável ou condicionalmente favorável, a autoridade de AA estabelece as Licenças Ambientais.*

Estamos perante um normativo no qual o legislador brinda-nos com duas questões fundamentais. A primeira reporta ao conteúdo do relatório e o segundo com a sua força jurídica.

---

<sup>501</sup> Cfr. art.º 20º lei de avaliação ambiental

<sup>502</sup> Cfr. art.º 13º do regulamento do licenciamento ambiental

Em relação a primeira questão, do regime não resulta nenhuma consequência se o relatório do Comité *ad hoc* for desfavorável. O fato da lei não prever as consequências em caso do relatório do Comité *ad hoc* for desfavorável, pode conduzir ao entendimento da sua vinculatividade que, ao ser correto, significa que um relatório do CA desfavorável extinguiria o procedimento de AIA.

Ora, extinguir um procedimento administrativo multilateral em que coexistem vários interesses e direitos que merecem ser ponderados e tutelados só com base numa apreciação técnica, consubstanciaria uma grave violação do princípio da imparcialidade por déficit de ponderação (art.º 9º CPA guineense) e, por isso, impugnável. Outrossim, seria uma valorização excessiva da ciência e da técnica num procedimento de ponderação de interesses.

Deste modo, o único entendimento que nos parece legal e correto à luz daquilo que se pretende com a AIA, é que o procedimento não extingue neste caso, devendo a Autoridade de AIA, independentemente das conclusões do Comité *ad hoc*, remeter a posição deste para o órgão decisor que, como já se viu, é o membro do Governo responsável pela área do ambiente.

Respondendo agora a segunda questão, entende-se que as conclusões e recomendações do Comité *ad hoc* que devem constar num relatório da conformidade ambiental do projeto, assumem a natureza de parecer obrigatório e não vinculativo (cfr. art.º 81º nº 1 do CPA). Assim sendo, não faz sentido a qualificação do parecer em favorável, condicionalmente favorável ou desfavorável.

Sobre o tema em apreço, a CAIA, num documento em que resume e explica o procedimento de AIA ao abrigo da lei de avaliação ambiental, afirma que o referido relatório “*é preparado pela CAIA e enviado ao máximo responsável da AAC, anexando a versão final do Estudo e com a proposta da Licença Ambiental para efeito de assinatura e autenticação a carimbo e óleo*”<sup>503</sup>. “

Ao contrário do entendimento da CAIA, que pretende transformar o ato do máximo responsável da AAC um ato de tipo “notarial”<sup>504</sup>, o nosso entendimento é de que a lei atribuiu ao membro do Governo responsável pela área do ambiente (designado pela lei

---

<sup>503</sup> Negrito nosso.

<sup>504</sup> Neste sentido, cfr. Tiago ANTUNES, *A Decisão...* ob. cit. p. 227

Autoridade Ambiental Competente) o papel de ator principal no procedimento de AIA, podendo e devendo apreciar o parecer e tirar as suas conclusões.

Deste modo, o parecer do Comité *ad hoc* não poderia nunca ser vinculativo porque, além de que tal entendimento não decorre da lei, não seria do bom agrado obrigar o órgão hierarquicamente superior a seguir as orientações e instruções do inferior hierárquico, sem margens de livre apreciação da questão em jogo<sup>505</sup>.

Todavia, reconhece-se que, na prática, a questão pode não ser tão líquida da forma como a encaramos, devido à influência da técnica e da ciência nas decisões da Administração Pública contemporânea em que, sem dúvidas, a AIA é um dos exemplos<sup>506</sup>. Mas, como bem dissemos, é uma questão de ordem prática que em nada bule com a construção teórica legalmente prevista.

Sobre este tema, assinala-se ainda que relativamente à apreciação técnica do estudo pelo Comité *Ad hoc* e, especialmente, quanto à decisão final a tomar pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente, não resulta da lei qualquer comando ou determinação concreta quanto ao sentido em que a Administração deve agir, o que significa que caberá os órgãos de avaliação ambiental proceder, caso a caso, a essa mesma determinação<sup>507</sup>.

LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES nos seus escritos sobre a influência da técnica e da ciência nas decisões administrativas em que destaca a sua dissertação de doutoramento, sustenta a tese de que o parecer técnico sobre avaliação ambiental deve assumir carácter vinculativo, mesmo na ausência de tal requisito formal. Segundo o autor, *perante um juízo técnico de impacto ambiental, o órgão administrativo chamado a decidir pode escolher entre diversas alternativas, mas não pode declarar o não impacto*<sup>508</sup>.

---

<sup>505</sup> A mesma tese é defendida no nosso, *O que vale a decisão do procedimento administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental?* (Estudo comparativo entre a decisão de AIA na Guiné-Bissau e em Portugal), relatório do mestrado da disciplina Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, 2016/2017, orientado e avaliado pelo Professor Doutor Vasco Pereira da Silva, p. 31.

<sup>506</sup> Sobre o tema cfr., entre outros, Paulo OTERO, *Manual de Direito Administrativo*... ob. cit. pp. 450-463; Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação*... ob. cit. pp. 423 ss; Tiago ANTUNES, *O Ambiente entre o Direito e a Técnica*, AAFDL, 2003;

<sup>507</sup> Cfr. Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. pp. 250-251

<sup>508</sup> Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento*... ob. cit. p. 240; *O "Acto" de avaliação de impacto ambiental entre discricionariedade e vinculação: velhas fronteiras e novos caminhos*

Esta tese foi alvo de duras críticas por parte da arguente da sua dissertação que conteste afirmando que os resultados da ciência não têm uma validade e uma verdade transcendental e, em consequência, não podem ser uma força de legitimação na sociedade em que vivemos, acrescentando ainda que a necessidade especial de mediação entre o cientista e as suas fórmulas (aparentemente misteriosas e indecifráveis) e o comum dos mortais, a fim de compreender a sua linguagem esotérica, faz esquecer que a ciência não tem qualquer qualidade sagrada nem está acima da sociedade<sup>509</sup>.

Ao debruçar-se sobre o tema, TIAGO ANTUNES sustenta que a decisão de AIA, não obstante a avaliação ambiental dos projetos passa, em grande medida, por métodos e processos analíticos de carácter eminentemente técnico, constitui uma atuação verdadeiramente discricionária, isto porque, o recurso a saberes científicos ou tecnológicos não preclui necessariamente a margem de livre apreciação administrativa e também porque a AIA está longe de se resumir a um juízo meramente tecnocrático, antes implica uma difícil comparação e valoração ponderada de interesses em confronto<sup>510</sup>.

Parece-nos defensável esta posição, mesmo admitindo que será difícil por parte do órgão decisor contestar o parecer técnico no que tange aos impactes ambientais do projeto. Mas, como afirma TIAGO ANTUNES, a decisão de AIA vai muito para lá de uma mera apreciação técnica, antes constitui o resultado de uma ponderação global na qual entram em jogo não só as características do projeto e a sua envolvente ecológica, como as utilidades decorrentes desse projeto e um conjunto de outros fatores económicos e sociais, não se tratando apenas de averiguar e medir os efeitos de um empreendimento sobre o ambiente mas antes de os colocar em tensão dialética com os fins que o empreendimento visa prosseguir e de, na medida do possível, encontrar um ponto de equilíbrio.<sup>511</sup> Se assim não fosse, não teria utilidade alguma a participação dos

---

*procedimentais da discricionariedade administrativa* In: Textos Ambiente e consumo / Centro de Estudos Judiciários. - Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. - 2.v., p. 277-298

<sup>509</sup> Cfr. Maria da GLÓRIA GARCIA, *Arguição da Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-políticas do Mestre Luís Filipe Colaço Antunes*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra editora, 1998, p. 841

<sup>510</sup> Tiago ANTUNES, *A Decisão...* ob. cit. p. 252

<sup>511</sup> Tiago ANTUNES, *A Decisão...* ob. cit. pp. 225-226. No mesmo sentido, cfr. Maria da GLÓRIA GARCIA, *Arguição...* ob. cit. p.842; Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo...* ob. cit. pp. 455-456

cidadãos e das entidades públicas ou privadas interessadas na avaliação do projeto em causa.

Neste contexto, o órgão decisor gozando de margem de apreciação, terá de encontrar uma solução que melhor articule e compatibilize os múltiplos interesses em presença, salvaguardando o ambiente sem prejudicar outros direitos e interesses dignos de tutela pela Administração. Nas palavras de TIAGO ANTUNES, *encontrar uma tal decisão, com estas características, obriga a fazer escolhas que não passam apenas por viabilizar ou inviabilizar o projeto, mas consistem essencialmente na definição das condicionantes e das medidas de minimização ou compensação dos impactos ambientais*<sup>512</sup>.

Qualquer que seja o sentido da decisão (favorável, favorável condicionada ou desfavorável) o órgão decisor terá de fundamentar a sua decisão<sup>513</sup>. O dever e fundamentação é de suma importância pois, não só assegura a transparência do ato e dos critérios utilizados para a sua prática como também permite o seu controlo.

## **1.7. A Participação Pública no Procedimento de AIA**

### **1. Considerações introdutórias**

A participação pública assume uma importância particular no âmbito do procedimento da AIA porque, como já se disse, a relação jurídica que dele emerge é multipolar, ou seja, envolve direitos e interesses muitas vezes contraditórios ou conflituantes que reclamam da Administração, por força do princípio da imparcialidade e da boa administração<sup>514</sup>, a sua identificação e ponderação na decisão final. Uma das formas de

---

<sup>512</sup> Neste sentido, cfr. Tiago ANTUNES, *A Decisão...* ob. cit. pp. 256 ss

<sup>513</sup> Cfr. artigo 27º nº1 *in fini* da lei de avaliação ambiental

<sup>514</sup> Sobre o princípio da boa administração no procedimento de AIA, cfr. Cristiana Maria CARDOSO LOPES, *A legitimação participativa de uma decisão ambientalmente responsável*, CEDOUA, nº 29, Ano XV 1.2012, pp. 117 ss

permitir a identificação dos interesses em jogo é, sem dúvidas, criar mecanismos para a efetiva participação dos interessados<sup>515</sup>.

Assim, a participação do público e em particular dos interessados no procedimento de AIA, pode permitir o incremento da eficiência, legitimidade e responsabilização da própria decisão. Se for conduzida corretamente, poderá abrir caminho a uma mais fácil implementação da ação ou projeto devido a sua aceitação social, prevenindo assim conflitos<sup>516</sup>.

Importa ainda frisar que, a participação do público em procedimentos ambientais é uma das vertentes do *direito ao ambiente* consagrado na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos<sup>517</sup><sup>518</sup> e na Convenção sobre a Conservação da Natureza e dos

---

<sup>515</sup> Cristiana Maria CARDOSO LOPES, *A legitimação participativa de uma decisão ambientalmente responsável...* ob. cit. p. 121; Beatriz CHITO e Raul CAIXINHAS, *A participação do público no processo de avaliação ambiental*, Revista Crítica de Ciências Sociais, n° 36, 1993, pp. 44 ss

<sup>516</sup> Neste sentido, cfr. Paulo Pinho, *A Participação do Público na AIA* in avaliação de impacto ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 173. Neste sentido e defendendo que a participação no procedimento constitui um importante fator de legitimação e de democraticidade de atuação da Administração Pública, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Em Busca...* ob. cit. pp. 401 ss; Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação...* ob. cit. pp.574ss; Teresa Fidélis NOGUEIRA, e Paulo PINHO, *Modelos Alternativos de Consulta Pública e Institucional na AIA...* ob. cit. p. 193; Brian CLARK, *Participação Pública, in* avaliação de impacto ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 166; Luis Enrique SANCHEZ, *A Avaliação...* ob. cit. pp. 905-906; Aenza KONTÉ, *Pour une Démocratie Environnemental en Afrique: de nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement*, in Revue Africain de Droit de L'environnement, n° 1, 2014, p. 45

<sup>517</sup> Sobre o direito do ambiente na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, cfr. Mohamed ALI MOKOUAR, *Le Droit de L'environnement dans la Charte Africain de Droit de L'homme et des Peuples*, étude juridique de la FAO en ligne n° 16, avril de 2001, Também disponível em: [https://www.google.com/url?q=http://www.fao.org/3/a-bb049f.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwjdkJLJkc\\_fAhXEL1AKHTC0BsEQFggIMAI&client=internal-uds-cse&cx=018170620143701104933:qq82jsfba7w&usq=AOvVaw1UoNNdw6h1mscH9i1Yg62S](https://www.google.com/url?q=http://www.fao.org/3/a-bb049f.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwjdkJLJkc_fAhXEL1AKHTC0BsEQFggIMAI&client=internal-uds-cse&cx=018170620143701104933:qq82jsfba7w&usq=AOvVaw1UoNNdw6h1mscH9i1Yg62S), consultado em 02/01/2019 ; Carla AMADO GOMES, *Uma nota sobre o artigo 24º da Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos*, disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/texto-artigo\\_24o-versaolonga.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/texto-artigo_24o-versaolonga.pdf)

<sup>518</sup> A Constituição da República da Guiné-Bissau em vigor, ao contrário de muitas Constituições dos Estados africanos não faz referência expressamente à proteção do ambiente, nem a título de direito ou dever, nem de tarefa estadual. Essa omissão do Constituinte guineense pode ser superada pelo recurso à clausula aberta de direitos fundamentais prevista no artigo 29º n° 1 da Constituição que fez uma receção material de direitos fundamentais não consagrados na Constituição formal. Dos instrumentos internacionais ratificados pela Guiné-Bissau que consagram o direito ao ambiente, destaca-se a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos aprovada em 1981 no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA), designada desde 2002 de União Africana (UA), que no seu artigo 24º prevê que “*todos os povos têm o direito a um ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento*”.

Portanto, tal como afirma o tribunal de justiça da CEDEAO, ao abrigo do artigo 24º d Carta Africana, os Estados têm o dever de adotar as medidas políticas, legislativas, administrativas e outras adequadas com vista à proteção do ambiente em que inclui, obviamente, a participação do público. Para mais detalhes, cfr. JUDGMENT N° ECW/CCJ/JUD/18/12 ( SERAP vs Republica Federativa da Nigéria), nota 101, disponível em:



Recursos Naturais em África<sup>519</sup> e na Convenção de Aarhus, relativa ao acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente<sup>520 521</sup>.

Nesta sede, iremos analisar as questões como: quem pode participar? como participar? em que fase (s) de AIA? e quais os efeitos da participação na decisão final?

### 1.7.1. A questão da legitimidade procedimental

Para participar em qualquer procedimento administrativa é necessário ter a legitimidade para tal. Sendo a AIA um procedimento administrativo especial, não foge a regra.

O CPA guineense, como já havíamos referido, no tocante aos procedimentos ambientais, confere legitimidade aos cidadãos que possam ser afetados, residentes na localidade em que se irá implementar o projeto bem como as associações de defesa do ambiente (legitimidade procedimental popular)<sup>522</sup>. Neste diapasão, o regulamento da participação pública no procedimento de AIA, atribui legitimidade para participação, às partes afetadas, interessadas e às comunidades locais (cfr. art.º 5º).

Por partes afetadas, entende-se as pessoas singulares ou coletivas afetadas ou que possam ser afetadas com a implementação a atividade e por partes interessadas, as pessoas físicas ou jurídicas interessadas no processo de decisão em causa (cfr. art.º 3º al. d) e e) do regulamento da participação pública).

---

[http://www.courtecowas.org/site2012/pdf\\_files/decisions/judgements/2012/SERAP\\_V\\_FEDERAL\\_REPUBLIC\\_OF\\_NIGERIA.pdf](http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/decisions/judgements/2012/SERAP_V_FEDERAL_REPUBLIC_OF_NIGERIA.pdf)

<sup>519</sup> Cfr. art.º 16º nº 1 da Convenção de Maputo. Para mais detalhes sobre esta convenção, cfr. Mohamed Ali MEKOUAR, *Le texte revise de la Convention sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles: petite histoire dç une grande renovation*, in Etude Juridiques de la FAO en ligne nº 54, avril 2006

<sup>520</sup> Assinada, no âmbito da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, em 25 de junho de 1998. A Guiné-Bissau ratificou este instrumento em 2010, através do Decreto presidencial nº29/2010, de 3 de maio.

<sup>521</sup> Cfr. Francisco PAES MARQUES, *A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares* in: A trilogia de Aarhus / coordenadores Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015 - pp. 66-67; Carla AMADO GOMES, *Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado* In: A trilogia de Aarhus / coordenadores Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015 - pp. 61-74

<sup>522</sup> Cfr. artigo 50º nº 2 e 3 do CPA

Em relação às partes afetadas<sup>523</sup> não há dificuldades em compreender e reconhecer o direito que têm em intervir no procedimento de AIA pois são titulares de direitos subjetivos ou interesses legítimos (individualizados e individualizáveis) que precisam ser considerados e ponderados na decisão final. Portanto, aqui, pode falar-se de *legitimidade singular e coletiva*<sup>524</sup> consagrado no artigo 50º nº 1, primeira parte, do CPA.

No que tange à noção de partes interessadas, note-se que nela podem caber todas as pessoas, na medida em que todos têm um interesse de fato em relação ao bem ambiente enquanto membros duma comunidade como, aliás defende CARLA AMADO GOMES<sup>525</sup>. A distinção entre partes afetadas e partes interessadas vai ao encontro da doutrina, com a qual concordámos, que nega às pessoas um direito subjetivo ao ambiente devido as características dos bens ambientais (em que se destaca a insusceptibilidade de apropriação individual) e a falta de autonomia do dito “direito ao ambiente” face aos outros direitos, mormente, os direitos de personalidade<sup>526</sup>.

Portanto, não é necessária a titularidade de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos como título de legitimação procedimental, ou seja, tal como aponta a Convenção de Aarhus<sup>527</sup>, o legislador guineense não exigiu, neste domínio, que os sujeitos em causa detenham posições individuais substantivas para poderem participar no procedimento de AIA.

---

<sup>523</sup> Equivale ao *público interessado* definido pela convenção de Aarhus como “*público afetado ou suscetível de ser afetado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões*” (n.º 5, artigo 2.º).

<sup>524</sup> Cfr. Francisco PAES MARQUES, *Os interessados no novo Código de Procedimento Administrativo*, in: Comentários ao novo Código do procedimento administrativo / coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão. 2ª ed. - Lisboa: AAFDL, 2015, pp. 494-506

<sup>525</sup> Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação*... ob. cit. pp. 122-131. Neste sentido e a propósito da Convenção de Aarhus, cfr. Francisco PAES Marques, *A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares*... ob. cit. p. 67; Francisco PAES MARQUES, *Os interessados no novo Código de Procedimento Administrativo*... ob. cit. pp. 507-508

<sup>526</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito*... ob. cit. pp. 53 ss. Luís Enrique Sánchez, *A Avaliação*... ob. cit. pp. 899 ss. Em sentido contrário, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. pp 21-35; *Como a Constituição é verde: os princípios fundamentais da Constituição Portuguesa de Ambiente / Evolução constitucional e perspetivas futuras*: nos 25 anos da Constituição República Portuguesa de 1976. - Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2001, pp. 189-223

Mais desenvolvimentos sobre posições doutrinárias a favor e contra à dimensão subjetiva do ambiente, cfr. Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação*... ob. pp. 102-110

<sup>527</sup> Cfr. Francisco PAES MARQUES, *A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares*... ob. cit. p. 66

Assim, qualquer cidadão ou interessado pode participar no procedimento de avaliação de impacto ambiental, na medida em que todos somos titulares do interesse de fato na fruição de bens coletivos, designadamente, o ambiente. Por outro lado, enquanto membros da comunidade política, os cidadãos também têm o dever proteger o ambiente, sendo a participação nos procedimentos ambientais um exemplo da *eco cidadania*<sup>528</sup>.

### **1.7.2. A Prática da Participação Pública**

Relativamente as formas através das quais as partes interessadas ou afetadas podem participar no procedimento de AIA, a lei prevê a consulta pública, audiência pública e, por fim, a mediação e a negociação (cfr. artigo 6º do regulamento da participação...). Essas formas de participação são antecedidas com a divulgação de informações através de meios que assegurem a sua ampla assimilação e compreensão, além da comunicação em língua local (cfr. 6º alinea a) e 8º do regulamento da participação...). Há aqui a consagração do direito à informação<sup>529</sup> que deve ser observado pelas autoridades de avaliação ambiental. Faz todo o sentido que assim seja porque, para que a participação possa ser, útil, efetiva e consciente, é preciso que as pessoas tenham a noção do assunto em causa, ou seja, a informação é instrumento fundamental para a participação que se quer e se espera.<sup>530</sup> Após a participação pública, a Autoridade de Avaliação Ambiental deve disponibilizar o estudo de impacto ambiental e a decisão final devidamente fundamentada<sup>531</sup>.

#### **1.7.2.1. Consulta Pública**

A consulta pública<sup>532</sup> realiza-se através de recolha de informações junto das partes afetadas e interessadas, designadamente através de questionários e fichas de inquérito,

---

<sup>528</sup> Defendendo que o procedimento de AIA é uma das mais importantes concretizações da *eco cidadania*, cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito...* ob. cit. pp. 56-60

<sup>529</sup> Sublinhando a importância da informação ambiental na construção da democracia ambiental, cfr. Aenza KONTÉ, *Pour une Démocratie Environnemental en Afrique: De nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement*, in *Revue Africain de Droit de L'environnement*, nº 1, 2014, p. 41 ss

<sup>530</sup> Neste sentido, cfr. Brian CLARK, *Participação Pública...* ob. cit. p. 166

<sup>531</sup> Cfr. art.º 41º da lei de avaliação ambiental.

<sup>532</sup> Considerando que a consulta pública é um passo crucial da AIA, cfr. João Joanaz de MELO, *Metodologia...* ob. cit p. 314

recolha de informações junto da autoridade administrativa e promoção de reuniões e sessões de esclarecimento bem como entrevistas individuais (cfr. art.º 9º do regulamento da participação pública...).

Do exposto, resulta claro que a consulta pública é restrita, isto é, é destinada a um conjunto determinado de pessoas e instituições que devem ser consultadas. Ora, sendo o dono da obra responsável pela identificação do grupo alvo para a consulta pública<sup>533</sup> e num cenário de ausência de critérios legais para a seleção do grupo alvo, na prática, o dono da obra pode não consultar todos os titulares de direitos subjetivos que podem ser afetados com o projeto.

Assim, salvo melhor entendimento, somos de opinião de que a consulta pública deveria ser reservada apenas às partes afetadas, isto é, pessoas titulares de direitos subjetivos e a instituições que, devido ao interesse público que prosseguem, têm interesse direto no procedimento de avaliação ambiental em causa (consulta institucional).

Em relação às instituições com interesse no procedimento em que se destaca a entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto, além de informações relevantes que podem colocar à disposição do dono da obra, dever-se-ia prever igualmente a obrigatoriedade da emissão do parecer dessas entidades para o Comité *ad hoc* antes da apreciação técnica do estudo. Para isso, o legislador terá de indicar os critérios objetivos para a seleção das entidades a consultar<sup>534</sup>.

Dito isto, impõe-se notar que não está previsto o momento em que a consulta pública deve ser realizada. Perante esta lacuna, o entendimento que nos parece correto é de que a consulta pública deve ser realizada durante a elaboração do estudo pelo dono da obra e antes da apreciação técnica do estudo pelo Comité *ad hoc*. Em todo o caso, recomenda-se a indicação do momento em que a consulta pública deve ser realizada em nome da segurança jurídica dos intervenientes no procedimento de AIA.

---

<sup>533</sup> Cfr. art.º 8º alínea a) do regulamento da participação pública...

<sup>534</sup> Um dos critérios pode ser, por exemplo, a área de intervenção das entidades.

### 1.7.2.2. Audiência Pública

Ao contrário da consulta pública, que é restrita, a audiência pública parece ser destinada a todas as pessoas, tanto as afetadas ou suscetíveis de serem afetadas como também aos simples interessados na proteção do ambiente ou outros bens coletivos que possam ser afetados com a implementação do projeto em avaliação<sup>535</sup>.

A audiência pública é uma formalidade obrigatória para os projetos da categoria A e B que são aqueles sujeitos ao procedimento de AIA. Todavia, não se compreende a razão por que o regulamento da participação pública prevê que a audiência pública é facultativa em relação aos projetos da categoria C ( art.º 7º) e a própria lei, ao estabelecer que “*de acordo com as recomendações do Comité ad hoc a Autoridade de Avaliação determina ou não a necessidade ou não de realizar a audiência pública, sendo obrigatória, para todos os efeitos legais, em relação aos projetos da categoria A e B*”, revela uma certa incoerência com o regime substantivo que estabelece em relação à categorização dos projetos para efeitos de AIA.

Como já tivemos a oportunidade de esclarecer, os projetos da categoria C estão *ex lege* isentos de AIA, aliás o próprio legislador diz-nos que, em relação aos projetos da categoria C, depois do exame prévio, nenhuma outra medida de avaliação ambiental é necessária<sup>536</sup>. Assim sendo, a audiência pública é uma formalidade obrigatória independentemente das conclusões do Comité *ad hoc* sobre a necessidade da sua realização ou a solicitação do Ministério Público ou a pedido de residentes no local em que o projeto será implementado<sup>537</sup>.

Feitas estas correções necessárias, importa assinalar que, para a participação pública, através da audiência pública, além da indicação do dia, hora e local em que será realizada, devem ser disponibilizados os documentos tais como, o resumo não técnico do estudo, relatório do estudo, anexos, plano de gestão e o projeto de execução<sup>538</sup>. Não nos parece praticável e necessária a disponibilização de todos documentos mencionados para a audiência pública, bastando o resumo não técnico e o plano de gestão.

---

<sup>535</sup> Cfr. art.º 24º da lei de avaliação ambiental e 10º do regulamento da participação pública...

<sup>536</sup> Cfr. art.º 7º nº 4 da lei de avaliação ambiental.

<sup>537</sup> Cfr. art.º 24º nº 2 da lei de avaliação ambiental.

<sup>538</sup> Cfr. art.º 10º nº 4 do regulamento da participação pública...

A disponibilização do Plano de gestão afigura-se necessário na medida em que é o documento onde constam as medidas de minimização e/ou compensação de impactos ambientais e socioeconómicos significativos identificados. O RNT, como o nome sugere, é um instrumento pensado para a participação pública devido a linguagem simples que nele deve ser usado para explicar os impactos ambientais do projeto, portanto, substitui o relatório do estudo que é de complexidade técnica elevada.

Após a realização da audiência pública, as partes afetadas ou interessadas depõem de 15 dias para apresentar recomendações e sugestões junto das autoridades locais ou à Autoridade de Avaliação Ambiental Competente<sup>539</sup>. Isto significa que, além da oportunidade que dispõem, não só de ouvir a apresentação dos documentos, mas também de fazer recomendações e sugestões, as partes afetadas e interessadas dispõem de uma segunda oportunidade de apresentar as suas sugestões e recomendações após uma reflexão, *qui ça*, mais aturada.

### **1.7.2.3. A mediação no procedimento de AIA: o que vale?**

Pode acontecer que o dono da obra e as partes (afetadas e interessadas) não cheguem a um acordo, na audiência e consulta pública, em relação às medidas de minimização ou de compensação propostas ou outras questões que se relacionam com a AIA em discussão<sup>540</sup>. A Autoridade de Avaliação Ambiental Competente, assumindo-se como mediador, desencadeia encontros com as partes desavindas no sentido de tentar aproximar as suas posições. Portanto, o que está em causa, como afirma CARLA

---

<sup>539</sup> Cfr. 10º nº 3 do regulamento da participação pública...

<sup>540</sup> Neste sentido aponta o regulamento da participação pública ao prever que: *na falta de consenso verificado durante a audiência pública, por via das recomendações e sugestões ou de fatos supervenientes, a AAAC promove a mediação e negociação entre as partes* (art.º 11 nº 1). A lei refere a negociação, mas, segundo a melhor doutrina, a presença de um terceiro, neste caso, a AAAC, torna a figura uma mediação *tout court*.

Para mais desenvolvimentos sobre as diferenças e afinidades entre a mediação e a negociação, cfr. Mariana FRANÇA GOUVEIA, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3ª edição, Almedina, 2014, pp. 42 ss

AMADO GOMES, é a tentativa de obter consensos e promover a pacificação social<sup>541</sup>  
542.

A mediação é um meio alternativo de resolução de litígios que, no domínio ambiental, foi pela primeira vez ensaiada nos EUA em 1973, num conflito relativo à construção de uma barragem no rio “*Snoqualmie*”, a 30 milhas de *Seattle*, o Governador de Washington concordou que dois mediadores experimentassem as suas ideias na resolução do litígio<sup>543</sup>.

Na verdade, devido a complexidade dos litígios ambientais que, em regra, envolvem vários interesses antagónicos, a mediação, por ser um meio flexível, informal e voluntário, pode ser um instrumento mais eficaz na resolução de litígios ambientais do que a via judicial que, além da morosidade, acarreta outros custos<sup>544</sup>.

Neste contexto, a doutrina vê com bons olhos a admissibilidade da mediação como um dos meios alternativos de resolução de conflitos ambientais mesmo quando se trata apenas da proteção dos componentes ambientais naturais (interesse de fato) e não dos direitos subjetivos ou interesses individuais homogéneos<sup>545</sup>.

Quanto a nós e para o que nos ocupa- *avaliação de impacte ambiental*- temos muitas reservas em relação a valia da mediação quando esteja em causa a defesa do ambiente enquanto bem coletivo e fonte de interesse de fato. Isto porque, um acordo resultante da mediação sobre as medidas de minimização, compensação, monitorização ou outro aspeto relacionado com os impactes ambientais *tout court*, não dispensa, nem o Comité

---

<sup>541</sup> Carla AMADO GOMES, *Mediação e arbitragem administrativa e direito do ambiente: qualquer semelhança é mera coincidência?* Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, Porto, n.25 (2014), p.39

<sup>542</sup> Sobre a mediação ambiental em AIA, cfr. Barry SADLER, *Mediação Ambiental*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp- 186-191

<sup>543</sup> Sobre a génese da mediação ambiental, cfr. Cátia Marques CEBOLA, *Resolução extrajudicial de conflitos em matéria ambiental: um inexorável mundo novo* in: Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados, coordenação de Cátia Marques Cebola, Lisboa: Quid Juris, 2010, pp. 425 ss

<sup>544</sup> Sobre as vantagens da mediação, *maxime*, ambiental cfr. Cátia Marques CEBOLA, *Resolução extrajudicial de conflitos em matéria ambiental*... ob. cit. pp. 435-440; Carla AMADO GOMES, *Mediação e arbitragem administrativa e direito do ambiente*... ob. cit. pp.39 ss; Gilberto Passos de FREITAS e Flávio AHMED, *Mediação ambiental como instrumento de pacificação de conflitos: breves considerações*, Revista do Advogado, São Paulo, a.37 n.133 (Mar. 2017), pp.93 ss; Fabiana Marion SPENGLER, *Da Jurisdição à Mediação: para uma outra cultura no tratamento de conflitos*, editora Unijuí, 2010, pp.311 ss; Luis Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*...ob. cit. pp. 979 ss

<sup>545</sup> Cfr. Entre outros, Carla AMADO GOMES, *Mediação e arbitragem administrativa e direito do ambiente*... ob. cit. p.39

*ad hoc* do dever de apreciar tecnicamente o estudo de impacto ambiental e social e tomar em consideração os contributos resultantes da participação pública na emissão do seu parecer, nem o órgão decisor do poder/dever de decidir sobre a viabilidade ambiental do projeto submetido a AIA sem estar vinculado ao acordo obtido na mediação.

Outrossim, a conciliação de interesses dos diferentes intervenientes - que a mediação visa- é uma das razões da institucionalização da participação pública no procedimento de AIA, pelo que a mediação é de duvidosa utilidade neste contexto.

Assim sendo, parece-nos que a mediação, no âmbito da avaliação de impacto ambiental, faz mais sentido na relação entre o dono da obra e as partes afetadas, isto é, pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos ( individualizados ou individualizáveis) estejam ameaçados ou violados, podendo revelar-se extremamente útil porque, se dela resultar um acordo assinado entre as partes desavindas<sup>546</sup>, poderá evitar o recurso ao tribunal e facilitar sobremaneira a implementação do projeto após a sua autorização ou licenciamento.

Nesta linha de pensamento, CARLA AMADO GOMES, pese embora ter admitido a possibilidade de a mediação ser um mecanismo para a resolução de litígios ambientais, considera que ela acaba por ter, no Direito do Ambiente, um papel secundário e subsidiário por causa dos *esquemas de ativação de uma cidadania responsável que os diplomas de cariz ambiental contemplam*<sup>547</sup>.

### **1.7.3. Os empecilhos à participação pública no procedimento de AIA na Guiné-Bissau**

Existe um conjunto de fatores que pode inviabilizar, limitar ou condicionar a participação das partes afetadas e/ou interessadas no procedimento de AIA. O primeiro deles é, sem dúvidas, o quadro normativo estabelecido.

---

<sup>546</sup> cfr. art.º 11º n.º 2 regulamento da participação pública...

<sup>547</sup> Carla AMADO GOMES, *Mediação e arbitragem administrativa e direito do ambiente*... ob. cit. pp.48 ss



Apesar do legislador ter previsto que “em todas as fases do projeto deve haver a participação pública (preparatória, execução, exploração e desativação). Este é fundamentalmente ainda durante a fase preparatória, condução do estudo até à sua aprovação. O dono da obra, em concertação com a Autoridade de Avaliação Ambiental, deve tomar todas as providências e as medidas necessárias para pedir e obter as opiniões das populações que podem ser afetadas pelo projeto e de quaisquer outros intervenientes a nível local, regional, nacional ou mesmo internacional<sup>548</sup>”, consta-se que esta boa-nova não reflete, infelizmente, ao regime da participação pública formalmente estabelecido.

Como tivemos o cuidado de assinalar anteriormente, nas fases preliminares do procedimento, designadamente, na categorização dos projetos, dispensa parcial ou total do procedimento, elaboração dos termos de referência e definição do âmbito do estudo, não ficou consagrado a participação pública. Por outro lado, e, como se verá com mais detalhe, na fase da pós-avaliação, principalmente na monitorização que conduz a emissão do Certificado da Conformidade Ambiental do projeto, não está previsto a participação do público.

Isto significa que, só há participação pública no procedimento de avaliação de impacte ambiental na Guiné-Bissau, após a elaboração do estudo de impacte ambiental e social pelo dono da obra, ou seja, antes da sua apreciação técnica pelo Comité *ad hoc* através de consulta pública, audiência pública e mediação. Esse fato, constitui uma negação do direito à participação sendo, nesta medida, ilegal por violar o princípio da participação consagrado tanto na Lei de bases do ambiente assim como no CPA, diplomas com os quais a lei de AIA deve conformar-se.

Note-se que, seria mais útil ao procedimento e, nesta medida, para todas as partes envolvidas, a participação dos interessados em fases que antecedem a elaboração do estudo pois, uma vez concluído, será mais difícil introduzir alterações resultantes da participação pública. De *iure condendo*, advoga-se no sentido de ser instituída a participação dos interessados em três momentos: antes da elaboração do estudo, durante a elaboração do estudo e após a emissão da decisão.

---

<sup>548</sup> Cfr. art.º 14º nº 1 da lei de avaliação ambiental.

Isto dito, importa referir que, se a lei inviabiliza a participação do público em diversas fases do procedimento de AIA, há outros fatores que condicionam ou limitam sobremaneira essa participação ou a sua efetividade. No caso guineense, destacam-se o analfabetismo, o fator sociocultural e a falta de consciência cívica da maior parte dos cidadãos.

Em relação ao analfabetismo<sup>549</sup>, parece-nos indiscutível o entendimento de que, uma pessoa analfabeta não consegue ler nem compreender as comunicações escritas, no caso de AIA devido a sua complexidade técnica, é ainda mais previsível<sup>550</sup>.

Por isso, nas audiências públicas, deveriam ser usadas como língua de comunicação, o crioulo, que é a língua nacional da Guiné-Bissau bem como a língua do grupo ou grupos étnicos majoritários na zona onde o projeto será implementado. Isso irá permitir uma maior compreensão das apresentações no decurso da audiência e, por conseguinte, uma participação e interação mais ativa e consciente por parte das populações residentes.

O fator sociocultural e religioso pode constituir também um empecilho à participação de certos grupos ou indivíduos no procedimento de AIA. Em muitas etnias da Guiné-Bissau, as mulheres e crianças não “têm voz”, ou seja, numa reunião em que estejam presentes homens e mulheres, as mulheres e crianças<sup>551</sup> não podem opinar ou contrariar as opiniões dos homens ou dos mais velhos principalmente os da sua etnia ou religião<sup>552</sup>.

Há casos em que a mulher não tem mesmo o direito (à luz do costume local) de participar nos assuntos públicos. Esta é uma realidade guineense que entrava a participação de certos grupos sociais na discussão dos assuntos que dizem respeito a todos e a cada um.

Além da discriminação de certos grupos sociais em que se destaca as mulheres e crianças, por motivos culturais e/ou religiosos, pode também constituir entrave à efetiva

---

<sup>549</sup> Na Guiné-Bissau, estima-se que 48, 9% da população não sabe ler nem escrever. cfr. <http://www.odemocratagb.com/?p=14958>, consultado em 28/05/2018

<sup>550</sup> Neste sentido, cfr. Luis Enrique Sánchez, *A Avaliação*... ob. cit. pp. 923-924

<sup>551</sup> Importa notar que a criança, no contexto sociocultural guineense, não é só uma pessoa menor segundo a lei, mas também um indivíduo que, independentemente da sua idade, encontra-se a relacionar com pessoas mais velhas, aos quais deve respeito e consideração sob pena da condenação social.

<sup>552</sup> Cfr. Miguel de Barros e Odete SEMEDO, *A Participação das mulheres na Política e na tomada de Decisão na Guiné-Bissau*, disponível em: [https://issuu.com/lgdh/docs/relatorio\\_do\\_estudo\\_participacaopol](https://issuu.com/lgdh/docs/relatorio_do_estudo_participacaopol)

participação no procedimento de AIA, a hierarquização social das comunidades locais guineenses. Nas etnias ou comunidades em que há um Régulo (autoridade máxima), chefe de *tabanca*<sup>553</sup> (espécie executivo), Concelho dos Anciões ou outro órgão que exerce poderes de autoridade, os restantes membros da comunidade seguem as posições dos seus representantes, não podendo, à luz do costume em vigor ter opiniões ou posições contrárias.

Por isso, a primeira empreitada que o dono da obra procura normalmente fazer, é convencer as autoridades tracionais ou religiosas, com argumentos e meios de duvidosa legalidade na maior parte dos casos, sobre a viabilidade ambiental e social do seu projeto. Tendo obtido o “sim” das autoridades tracionais locais, o dono da obra fica assegurado que não terá problemas, não só na audiência e consulta pública assim como na mediação caso houver lugar. Face a esta realidade, seria desejável institucionalizar a obrigatoriedade da realização de encontros com certos grupos sociais (*focus groups*) com vista a permitir uma participação mais consciente e livre.

Aos fatores acima mencionados, acresce-se a falta de consciência cívica, *maxime*, ambiental por parte dos cidadãos que explica, em parte, a pouca afluência dos cidadãos nas sessões de audiência pública promovidas até então. Na verdade, se não estiver em causa a ameaça ou ameaça de lesão de direitos subjetivos ou outras posições jurídicas ativas individualizadas, poucos se interessam em participar na defesa de bens ditos coletivos.

Face a esta realidade descrita, entende-se que é preciso investir na educação, informação e sensibilização<sup>554</sup>, condições que elegemos como imprescindíveis para a promoção da cidadania ambiental na Guiné-Bissau. Por outro lado, defende-se a consagração da obrigatoriedade de consultas institucionais às entidades públicas interessadas bem como

---

<sup>553</sup> Termo crioula que significa aldeia ou vila.

<sup>554</sup> Neste sentido, cfr, Carla AMADO GOMES, *Os desafios de proteção do ambiente em Angola...* ob. cit pp. 20-21. Para a autora, “É a educação que permite compreender a importância da informação sobre aspetos relacionados com a proteção do ambiente, com vista a uma participação ativa e plena nos procedimentos de tomada de decisão com incidências ambientais, e a uma eventual sindicância jurisdicional das decisões adotadas. É a educação que permite ao cidadão tomar parte na gestão racional dos bens ambientais, controlando a bondade das escolhas, para proveito da sua geração e salvaguarda das opções das vindouras. É a educação que veicula a formação de uma consciência ambiental social e que sustenta o exercício de uma cidadania ambiental comprometida com a sustentabilidade do uso dos recursos regeneráveis e com a preservação dos recursos não regeneráveis.”

de entidades privadas, em especial, as ONG's que atuam na zona onde o projeto será implementado<sup>555</sup>.

Apesar das limitações de acesso à internet na Guiné-Bissau, julgamos necessário que seja criada uma plataforma eletrónica onde os interessados, além de terem acesso aos documentos do projeto submetidos à avaliação, vão poder, num período estabelecido e mediante um anúncio prévio, emitir as suas opiniões bem como formular as recomendações ou sugestões. Além de ser um incentivo à participação, esse mecanismo iria permitir uma maior envolvimento dos interessados nos procedimentos de avaliação ambiental porque, por exemplo, a falta de tempo ou a distância do local em que uma audiência pública será realizada não seriam fatores impeditivos ou entraves à participação<sup>556</sup>.

## **1.8. A Decisão de Avaliação de Impacte Ambiental**

### **1.8.1. Os trâmites para a emissão da decisão de AIA**

Há três momentos que compõem o procedimento da tomada de decisão no âmbito de AIA. No primeiro momento intervém o Comité *ad hoc* que após a apreciação técnica do EIA e das contribuições recolhidas da participação do público, emite um parecer e remete-o à AAAC<sup>557</sup>.

De seguida, a Autoridade de Avaliação Ambiental, entra em cena, preparando e remetendo a proposta da decisão com base na apreciação técnica feita pelo Comité *ad*

---

<sup>555</sup> Referindo-se ao papel que as ONG's podem desempenhar nas audiências públicas, cfr. Luís Enrique SÁNCHEZ, *A Avaliação*... ob. cit. p. 924

<sup>556</sup> Em Portugal, através do site do sistema de informação sobre AIA: <http://siaia.apambiente.pt>, os interessados podem participar nos procedimentos de avaliação ambiental. Em Cabo Verde, através do sistema de informação ambiental, permite-se a consulta dos documentos do projeto e participação online através do site: [www.sia.cv](http://www.sia.cv).

<sup>557</sup> Cfr. art.º 25º da lei de avaliação ambiental

*hoc* à Autoridade Ambiental Competente para a tomada de decisão.<sup>558</sup> Portanto, há três entidades que intervêm na formação da decisão: Comité *ad hoc*, Autoridade de AIA e Autoridade Ambiental Competente (membro do Governo responsável pela área do ambiente). Este esquema, assemelha-se ao gizado pelo legislador português no Decreto-lei n.º 69/2000, de 3 de maio, entretanto revogado pelo decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro.

Na vigência deste regime, a doutrina não poupou críticas ao formato desenhado pelo legislador. VASCO PEREIRA DA SILVA<sup>559</sup> qualificou-o de burocrático e excessivamente complexo apontando, para o efeito, duas opções à escolha do legislador numa eventual revisão do regime: dispensar a intervenção da autoridade AIA ou transformar a autoridade de AIA numa verdadeira autoridade com competência para emitir a decisão do procedimento de AIA, assumindo assim uma posição central no procedimento. Das palavras do autor, nota-se uma clara preferência pela segunda solução apresentada. Esta posição também foi acolhida por TIAGO ANTUNES e CATARINA MORENO<sup>560</sup>.

Curiosamente, no decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (primeira versão) o legislador optou por repartir a competência para a emissão da DIA entre o Ministro do Ambiente e a Autoridade de AIA consoante o juízo feito por este último relativamente ao sentido que a decisão deve ter. Assim, se a Autoridade de AIA entender que a decisão deve ser favorável ou condicionalmente favorável pode, ela mesma, emitir a DIA após o parecer da CA.

Se entender que a decisão deve ser desfavorável, deve remeter a proposta da DIA desfavorável para o Ministro, para que este tome uma decisão – art.º 19º nº 1 conjugado com os nºs 6 e 7 do art.º 16º do citado diploma. Bem vistas as coisas, o legislador não determinou o órgão competente para a emissão da DIA, relegando ilegalmente esta tarefa à Autoridade de AIA que, casuisticamente, determinará o órgão competente.

---

<sup>558</sup> Cfr. art.º 13º do regulamento do licenciamento ambiental.

<sup>559</sup> Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. p.160

<sup>560</sup> Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. 233; Catarina MORENO PINA, *Os Regimes*... ob. cit. p. 179. Em sentido próximo, cfr. José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, Maria Alexandra de SOUSA ARAGAO e Maria Ana BARRADAS TOLEDO ROLA, *Regime*... ob. cit. p. 55 ss

Como era expetável, esta solução foi alvo, com razão, de duras críticas por parte da doutrina portuguesa, havendo que entenda mesmo que se trata de aberração normativa por estimular a emissão de DIA favoráveis ou condicionalmente favoráveis e desincentivar a emissão de DIA desfavoráveis ao submeter a emissão deste último a um procedimento mais complexo<sup>561</sup>.

Nas palavras de TIAGO ANTUNES, “*este regime pode mesmo atentar contra o princípio da legalidade da competência, muitas vezes formulado da seguinte forma: “a competência é de ordem pública. E, porque é de ordem pública, não pode variar ao sabor da inclinação decisória ou da vontade de uma das potenciais entidades decisoras”*”<sup>562</sup>. Para RUI TAVARES LANCEIRO a solução introduzida de competência variável para a emissão da DIA é inconstitucional por violação do princípio da legalidade da Administração. Segundo o autor, *o princípio da precedência da lei exprime a necessidade de que a atuação da Administração tenha por base lei prévia – ou seja, a atuação da administração depende de uma norma legislativa que defina previamente as atribuições das entidades, as competências dos órgãos administrativos e os termos e critérios da sua atuação*<sup>563</sup>.

As teses defendidas pelos autores citados, fazem todo o sentido, na justa medida em que o princípio do Estado de direito democrático plasmado na CRP da qual decorre o princípio da legalidade administrativa - 2.º, 3.º, n.º 3, e 266.º, n.º 2, obriga que as competências dos órgãos administrativos sejam determinadas por lei ou regulamento.<sup>564</sup> Neste sentido, o CPA<sup>565</sup> português prevê que a competência deve ser fixada no momento em que se inicia o procedimento, sendo irrelevante as modificações de facto que ocorram posteriormente.

Relativamente a repartição da competência decisória, PAULO OTERO<sup>566</sup> reconhece que, por decorrência do princípio da flexibilidade das regras da competência, vigora no Direito Administrativo português um postulado da excecionalidade da definição legal de um único órgão exclusivamente competente sobre certa matéria, o que implica a possibilidade da lei atribuir a vários órgãos a competência decisória sobre a mesma

---

<sup>561</sup> Cfr. Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. pp. 229-231

<sup>562</sup> Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. pp. 226-231

<sup>563</sup> Rui TAVARES LANCEIRO, *A Instrução*... ob. cit. pp. 196 ss

<sup>564</sup> Cfr. art. º 36º nº 1 CPA

<sup>565</sup> Cfr. art. º 37º nº 1

<sup>566</sup> Paulo OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*... ob. cit. p. 454

matéria. O autor cita como exemplos as situações de delegação de poderes, substituição de órgãos bem como situações de competências para a resolução de questões prejudiciais.

Com base nesta tese, é possível admitir a repartição legal da competência decisória do procedimento de AIA entre a autoridade de AIA e o Ministro, mas desde que o faça previamente e independentemente do sentido da decisão ou do juízo que um deles irá fazer. Em rigor, à luz do regime em análise, quem determina o órgão competente para emitir a DIA, em cada caso, é a autoridade de AIA que, hierarquicamente, está abaixo do Ministro.

No atual regime de AIA ( decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro), o legislador português corrigiu o erro detetado no anterior regime, tendo atribuído a competência decisória à Autoridade de AIA, salvaguardando os casos em que a autoridade de AIA é simultaneamente proponente, caso em que a decisão deve ser emitida pelo membro do Governo responsável pela área do ambiente<sup>567</sup>.

Em relação à Guiné-Bissau, considera-se igualmente que o *iter* decisório é demasiado complexo na medida em que faz intervir um elevado número de autoridades administrativas, sem que isso signifique maior utilidade para o procedimento, pois se trata de uma participação mais burocrática do que ativa<sup>568</sup>.

Na verdade, a Autoridade de Avaliação Ambiental Competente, não passa de um *emissário* do Comité *ad hoc* junto à Autoridade Ambiental Competente. Ora, sendo que toma parte nos trabalhos do Comité *ad hoc*<sup>569</sup>, a sua intervenção, nestes termos, deveria ser dispensada, porque ele não aprecia autonomamente o EIA, ou seja, elabora a proposta da decisão em função do parecer do Comité *ad hoc*. Assim, ou é atribuída a competência para emissão da decisão e, neste caso, o membro do Governo competente não interviria ou o Comité *ad hoc* remetia diretamente o seu parecer ao membro do Governo para a tomada de decisão.

---

<sup>567</sup> Cfr. art.º 19º n.º 1 do RAIA

<sup>568</sup> Neste sentido, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito...* ob. cit. p. 160

<sup>569</sup> De acordo com o regulamento do licenciamento ambiental, cabe à AAAC secretariar as reuniões do Comité *ad hoc* (cfr. art.º 7º alinea c.).

Na verdade, a emissão da decisão pelo membro do Governo pode permitir uma ponderação mais abrangente e equilibrada de todos interesses em jogo, superando a abordagem muitas vezes setorial ou parcelar dos técnicos presentes no Comité *ad hoc* de Avaliação, em que cada um tem uma tendência natural para sobrevalorizar o seu ângulo de análise e colocar os valores que lhe incumbe defender acima das demais dimensões implicadas no projeto e que o facto de ser um ministro a decidir sobre os impactes ambientais de um projeto confere à decisão maior legitimação democrática<sup>570</sup> e nesta medida, maior peso e relevância<sup>571</sup>.

Entretanto, a atribuição da competência a um membro do Governo, como ilustra TIAGO ANTUNES<sup>572</sup>, aumenta o risco de politização da decisão e de influência por fatores alheios à estrita avaliação dos efeitos ambientais do projeto além de obstar o procedimento decisório do 2º grau, ou seja, que por via do recurso hierárquico ou recurso hierárquico impróprio haja lugar a uma segunda apreciação do caso.

Nesta perspetiva, defende-se a atribuição da competência decisória em sede de AIA à Autoridade de AIA como forma de desconcentrar o poder decisório e simplificar o procedimento.

Todavia, para que a Autoridade de AIA possa exercer plenamente e com autonomia necessária esse poder/dever, deverá ser atribuída autonomia administrativa, algo que a entidade que exerce atualmente as suas competências não dispõe.

### **1.8.2. Audiência dos Interessados**

A audiência dos interessados é o momento por excelência da participação dos particulares na formação das decisões que lhes dizem respeito e da colaboração da Administração com os participares, visando, acima de tudo, evitar decisões-surpresa e facultar aos particulares uma oportunidade para fazerem valer as suas posições e os seus argumentos antes da decisão ser emitida<sup>573</sup>. No que a AIA diz respeito, deve dizer-se

---

<sup>570</sup> Neste sentido, cfr. Paulo OTERO, *Direito Administrativo*... ob. cit. p. 450; Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação*... ob. cit. pp. 463 ss

<sup>571</sup> Cfr. Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. p. 226

<sup>572</sup> Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. p. 226

<sup>573</sup> Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II... ob. cit. p. 292 ss; Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*... ob. cit. p.



que a realização da audiência dos interessados pode evitar a emissão de decisões desfavoráveis que, na prática, pode ter enormes consequências para o progresso económico.

O regime jurídico de avaliação ambiental guineense não prevê a obrigação de levar a cabo uma audiência dos interessados em relação à proposta de Declaração de Conformidade Ambiental (DCA). No entanto, esta lacuna não exige a Autoridade de Avaliação Ambiental do dever procedimental de realizar audiência prévia dos interessados sobre o sentido da proposta sob pena da ilegalidade da decisão por vício de forma, isto porque, tendo a decisão de AIA a natureza de ato administrativo, como iremos ver, sempre teria de ser precedida de audiência dos interessados, por aplicação direta do Código do Procedimento Administrativo, quer essa formalidade estivesse mencionada ou não<sup>574</sup>.

Nos termos do CPA, antes da decisão final, os interessados têm o direito ser ouvidos sobre a totalidade do objeto do procedimento, podendo, para além de se pronunciar sobre o projeto de decisão e respetivos fundamentos, juntar documentos e requerer atos instrutórios complementares<sup>575</sup>. Para que a audiência possa ser útil e desempenhar as suas funções, os interessados têm de ser informados, não só a cerca do sentido provável da decisão, mas também dos seus eventuais fundamentos<sup>576</sup>.

Salvo os casos da dispensa devidamente fundamentados<sup>577</sup>, a audiência dos interessados constitui uma formalidade essencial cuja preterição acarreta o vício de forma e a invalidade do ato administrativo que consubstancie a decisão final<sup>578</sup>. Em relação ao desvalor dos atos praticados com preterição da audiência dos interessados, defende-se a nulidade (art.º 118º n.º 1 alínea c) do CPA) do ato pois constitui uma ofensa ao conteúdo

---

127; Ricardo AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum*... ob. cit. p. 84

<sup>574</sup> Neste sentido, cfr. Tiago ANTUNES, *A Decisão*... ob. cit. p. 234; Jorge PAÇÃO, *O princípio da imparcialidade*... ob. cit. pp. 87-88

<sup>575</sup> Cfr. art.º 84º n.º 1 CPA

<sup>576</sup> Neste sentido aponta o artigo 85º n.º 1 do CPA. Ver também, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*... ob. cit. p. 295

<sup>577</sup> Cfr. art.º 87º do CPA

<sup>578</sup> Cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*... ob. cit. p. 130; Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II*... ob. cit. p. 297

essencial do direito ao ambiente na sua dimensão procedimental, designadamente, o direito de participação<sup>579 580</sup>.

### 1.8.3. Os sentidos da decisão de AIA

A decisão final do procedimento de AIA consta na Declaração de Conformidade Ambiental (DCA) emitida antes do ato do licenciamento ou autorização do projeto e no Certificado de Conformidade Ambiental, após um ano da implementação do projeto, podendo ser *favorável*, *condicionalmente favorável* ou *desfavorável* ao projeto (*vide* art.º 27º n.º 1 da lei de avaliação ambiental)<sup>581 582</sup>.

A *decisão favorável* atesta a viabilidade ambiental do projeto tal como foi apresentado pelo dono da obra no EIA, mas não implica que o projeto deve ser autorizado ou licenciado pelo órgão administrativo competente que, com base noutros fundamentos, que não seja ambiental, pode decidir não autorizar ou licenciar o projeto.

A *decisão condicionalmente favorável*, por seu turno, especifica as condições em que o projeto pode ser licenciado ou autorizado e contém as medidas de minimização dos impactes ambientais negativas que o Dono da Obra/Proponente deve adotar na execução do projeto - art.º 27º n.º 2 LAA. Também neste caso não há um dever de licenciar ou

---

<sup>579</sup> Cfr. art.º 24º da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos *ex vi* do artigo 29º n.º 1 da CRGB. Em sentido próximo, cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*... ob. cit. p. 163

<sup>580</sup> Em Portugal, discute-se se o direito fundamental a que o CPA faz referência são só os direitos, liberdades e garantias ou se também incluem os direitos sociais. O STA (I SECÇÃO), no Acórdão de 22.01.2004, proferido no âmbito do processo 429/02, considera que o ato praticado com inobservância da audiência dos interessados só é nulo se violar o conteúdo essencial de um direito, liberdade e garantia que, no caso, era o direito ao ambiente entendido como direito análogo nos termos do artigo 17º da CRP. Esta posição é também defendida por Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (ob. cit. p. 163), Diogo Freitas do Amaral (Curso de Direito Administrativo Vol. II. cit. p. 297).

Posição diversa tem o Tiago Macieirinha. Ao comentar o acórdão citado supra, considera que a prognose de uma ameaça possível à lesão do bem objeto do procedimento é suficiente para associar à omissão de audiência a consequência do ato final do procedimento mesmo estando em causa direitos fundamentais sociais. Mais desenvolvidamente, cfr. Tiago MARCEIRINHA, *A audiência dos interessados e o direito fundamental ao ambiente*, Cadernos de justiça administrativa, Braga, n.51(maio-jun.2005), pp.14-25;

<sup>581</sup> Também é assim em Portugal, Cabo Verde, Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe.

<sup>582</sup> O legislador nacional não a definiu, todavia, considera-se que a definição assumida pelo legislador português em relação a DIA pode ser aplicada à DCA, isto é, decisão, expressa ou tácita, sobre a viabilidade ambiental de um projeto - cfr. art.º 2º al. g) do RAIA.

autorizar o projeto. Por último, a *decisão desfavorável*, extingue o procedimento de AIA, inviabilizando assim a autorização ou licenciamento do projeto<sup>583</sup>.

Convém confessar que, para nós, não faz sentido que um dos sentidos possíveis da decisão seja favorável *tout court*. Dizer que uma decisão do procedimento de avaliação de impacto ambiental é favorável, sem mais, pode significar duas coisas: ou o impacto ambiental do projeto é nulo ou o estudo apresentado pelo dono da obra, que inclui as medidas de minimização, compensação e outras estão perfeitas e não há nada a acrescentar ou a retirar dele.

Parece-nos que o primeiro entendimento é de afastar na medida em que não há nenhuma atividade humana insuscetível de causar em maior ou menor grau danos ao ambiente. Por outro lado, no caso guineense, o exame prévio de categorização serve exatamente para isentar de AIA alguns projetos de impactos insignificantes no ambiente, pelo que este entendimento não tem cabimento.

O segundo entendimento faz mais sentido, ou seja, uma decisão favorável significa que, naquele momento e face as circunstâncias envolventes, as autoridades de avaliação ambiental (Comité *ad hoc* e Autoridade Ambiental Competente) não têm nada a acrescentar ou a retirar do estudo apresentado pelo dono da obra.

Se este entendimento é correto, uma questão se impõe fazer: a decisão favorável contempla medidas de minimização, compensação ou outras que o dono da obra deve implementar caso o seu projeto for licenciado ou autorizado?

---

<sup>583</sup> Diferentemente do regime guineense (na Guiné-Bissau, a LAA limitou-se a prever que a DCA deve indicar, independentemente do seu sentido, as razões de opção (art.º 27º n.º 1 *in fini*).), o RAIA português prevê um modelo da DIA a aprovar por portaria do Ministro do Ambiente, que detalhará quais os elementos que devem obrigatoriamente constar da DIA. Esse modelo incluirá as seguintes indicações, de acordo com o artigo 18.º, n.º 3:

- a) *Identificação do projeto;*
- b) *Resumo do conteúdo do procedimento, incluindo dos pareceres apresentados pelas entidades externas consultadas;*
- c) *Resumo do resultado da consulta pública e da forma como a mesma foi tida em conta na decisão;*
- d) *Razões de facto e de direito que justificam a decisão;*
- f) *Informação das entidades legalmente competentes sobre a conformidade do projeto com os instrumentos de gestão territorial, as servidões e restrições de utilidade pública e outros instrumentos relevantes.*

Por outro lado, a DIA fixará, ainda, as condicionantes à realização do projeto, os estudos e elementos a apresentar, as medidas de minimização e compensação dos impactos ambientais negativos, bem como, de potenciação dos impactos positivos e os programas de monitorização a adotar, com o detalhe adequado à fase em que o projeto é sujeito a AIA e, por fim, a entidade competente para a verificação do cumprimento das condicionantes nela prevista, a qual pode ser a autoridade de AIA ou a entidade licenciadora ou competente para autorização do projeto (artigo 18º n.º 4 e 5).

Apesar do legislador guineense não ter sido claro em relação a esta questão<sup>584</sup>, entende-se que uma decisão favorável inclui medidas e condições em que o projeto pode ser implementado. O Plano de Gestão Ambiental e Social é prova disso.

Por outro lado, este argumento tem todo o cabimento visto que a pós-avaliação é pensada, não só para verificar as alterações de condições de fato nas quais a decisão se baseou, mas também para verificar o cumprimento das medidas constantes na decisão de avaliação ambiental. Portanto, com base nos argumentos acima apresentados, conclui-se que só dois sentidos da decisão se justificam: decisão favorável condicionada e decisão desfavorável.

Em Portugal, por exemplo, das decisões proferidas de 2000 a 2018 só há três decisões favoráveis<sup>585</sup>, sendo duas delas relativas a avaliação ambiental transfronteiriça e uma referente ao projeto “*instalação avícola de produção de ovos de galinhas poedeiras em bateria*” emitida no dia 25 de janeiro de 2008. Na Guiné-Bissau, segundo informações disponibilizadas pela Célula de Avaliação de Impacto Ambiental, não há uma única decisão favorável emitida.

#### **1.8.4. Os prazos para a tomada da decisão**

Para a tomada da decisão, a lei prevê o prazo de 90 dias no caso dos projetos da categoria A e 60 dias no caso de projetos da categoria B— art.º 29º n.º 1. Os prazos acima mencionados podem ser interrompidos num período máximo de 30 dias “sempre que razões ponderosas de conexão objetiva e subjetiva impeçam a observância dos prazos devendo este fato ser comunicado a tempo ao dono da obra”<sup>586</sup>.

Temos assim um “*saco grande*” em que tudo parece caber desde que o órgão decisor assim o entenda, ou seja, um conceito vago e indeterminado que confere ao órgão decisor uma ampla margem de discricionariedade na sua concretização. Se atendermos à realidade guineense, *as razões ponderosas de conexão objetiva e subjetiva* suscetíveis

---

<sup>584</sup> O legislador prevê que a decisão favorável “pode” conter as medidas de minimização e de compensação, cfr. art.º 27º n.º 3 da lei de avaliação ambiental.

<sup>585</sup> Cfr. Sistema de informação sobre AIA, disponível em: [http://siaia.apambiente.pt/AIA\\_Todos.aspx](http://siaia.apambiente.pt/AIA_Todos.aspx), consultado em 30/05/2018

<sup>586</sup> Cfr. art.º 29º n.º 2 LAA.

de impedir o cumprimento dos prazos de decisão são variadíssimas, o que faz com que o prazo máximo de 30 dias possa ser um incentivo ao deferimento tácito.

Por outro lado, importa esclarecer que o dever de notificar o dono de obra sobre a prorrogação do prazo dever ser exercido antes do decurso do prazo da decisão, sob pena do ato tácito positivo se formar em virtude da inércia do órgão decisor. Sem pretender anular a margem da discricionariedade administrativa nesta matéria, julgamos que o legislador devia prever algumas situações, não taxativas, em que poderá ocorrer a prorrogação do prazo da decisão.

#### **1.8.4.1. O valor do silêncio do órgão decisor**

##### **0. Considerações introdutórias**

Salvo os casos excepcionais de suspensão ou interrupção dos prazos referidos no ponto anterior, o incumprimento dos prazos de decisão gera o deferimento tácito, isto é, emissão tácita da decisão favorável. Portanto, estamos perante o silêncio, omissão, ou inércia-incumprimento do dever de decidir (vide art.º 14º nº 1).

Antes de analisar os problemas que o deferimento coloca, importa fazer breves considerações de enquadramento histórico-evolutivo da figura e do regime do legal no direito administrativo guineense. A inércia<sup>587</sup> sempre caracterizou a atuação dos poderes públicos e da Administração Pública em particular na sua relação com os particulares. Por isso, desde os tempos mais remotos tentou-se arranjar fórmulas para sancionar esta atitude com o fito de tutelar os direitos dos particulares.

A primeira manifestação histórica<sup>588</sup> contra a inércia do poder perante proteções formulados pelos particulares a *Magna Charta Libertatum*,<sup>589</sup> que no seu § 61º previa que: “*se, nos quarenta dias subsequentes ao exercício do direito de petição, visando a defesa da paz e das liberdades, não for dada satisfação, permite-se que o rei tenha os seus bens embargados e deixe de ser obedecido, isto até que a pretensão seja atendida*”. Entretanto, o estudo da inércia da Administração de base pretensiva, com

---

<sup>587</sup> Utilizaremos o termo como sinónimos de silêncio, omissão e inatividade.

<sup>588</sup> Cfr. Paulo OTERO, *Direito do Procedimento...*, ob. cit. p. 395

<sup>589</sup> Um documento de 1215 que limitou o poder dos monarcas da Inglaterra, especialmente o do rei João, que o assinou, impedindo assim o exercício do poder absoluto.

uma certa autonomia, é apontada ao Direito Administrativo francês do século XIX<sup>590</sup> em que a Administração só podia ser demandada contenciosamente em virtude de uma prévia conduta positiva (*décision préalable*).

Como refere ALEXANDRE ALBUQUERQUE<sup>591</sup> bastava à Administração abster-se face a uma pretensão que lhe tivesse sido dirigida, para impedir o particular de utilizar os meios de tutela dos seus direitos, nomeadamente o contencioso. O recurso jurisdicional é assim concebido como processo contra um ato, sendo a falta de um ato expresso ou implícito, um obstáculo ao acesso à justiça administrativa<sup>592</sup>.

O tratamento legislativo da inércia administrativa, em França<sup>593</sup>, conheceu inovações importantes após a aprovação do Decreto de 2 de novembro de 1824 e posteriormente pela lei de 7 de julho de 1900 ao consagrarem, pela primeira vez na história, a figura do ato tácito negativo ou indeferimento tácito da pretensão do particular se, decorridos 4 meses o Ministro não praticar nenhum ato expressamente, abrindo assim o acesso ao *Conseil de l'État* ao particular, ou seja, a tutela jurisdicional face a inércia administrativa. Portanto, tal como conclui ALEXANDRE ALBUQUERQUE<sup>594</sup>, a figura do ato tácito de indeferimento surgiu para evitar a denegação de justiça aos particulares em virtude do silêncio da Administração. Influenciados pelo Direito Administrativo francês, outros países europeus também passaram a adotar providências visando atenuar os efeitos da inércia administrativa, consagrando soluções legislativas para a equação do problema.

Em Portugal<sup>595</sup>, o Decreto nº 17759, de 14 de dezembro de 1929 (Regimento do Conselho Superior das Colónias,) no seu artigo 58º<sup>596</sup> introduziu, pela primeira vez, a

---

<sup>590</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, ob. cit. p. 386; CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *O silêncio administrativo*, ob. Cit. p. 22; Alexandre DE ALBUQUERQUE, *As consequências da anulação contenciosa do indeferimento tácito*: dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990, disponível na biblioteca da FDUL, sob a cota T-397, p. 13; Paulo OTERO, *Direito do Procedimento...*, ob. cit. p. 396;

<sup>591</sup> Cfr. Alexandre ALBUQUERQUE...ob. cit. p. 15

<sup>592</sup> Carlos Alberto FERNANDES CADILHA, *O silêncio administrativo*, ob. cit. p.22; Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, Vol. II...* ob. cit. p. 3001

<sup>593</sup> Cfr. JEAN-GABRIEL SORBARA, *Les silences de l'administration*, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Paris, n.4 (juillet-août 2012), p.1079

<sup>594</sup> Cfr. Alexandre de ALBUQUERQUE, *As consequências...*ob. cit. p. 21

<sup>595</sup> Paulo OTERO, *Direito do Procedimento...* ob. cit. p. 396

<sup>596</sup> **Segundo esta disposição** “para efeitos de recurso considera-se indeferido o requerimento, representação, reclamação ou outra exposição escrita equivalente que não seja de carácter meramente

figura do ato tácito negativo. No mesmo sentido vão a Base XXII da Lei nº 1940, de 3 de abril de 1936, o § 1º do artigo 346º e 552º do Código Administrativo e o artigo 489º do Decreto n.º 46982, de 1 de agosto de 1966 (Estatuto do Funcionalismo Ultramarino). Com estas referências, pode concluir-se que a relevância jurídica do silêncio administrativo em Portugal começou por assumir, tal como em França, uma dimensão contenciosa<sup>597</sup>.

Não obstante o Código Administrativo prever como princípio geral o indeferimento tácito, excecionalmente, manda interpretar o silêncio como significado de aprovação ou deferimento,<sup>598</sup> é o caso dos artigos 55º § 6º e 100 § 2º. De outra banda, o regime de licenciamento municipal de obras particulares contido no Decreto-Lei nº 166/70, de 15 de abril, no seu artigo 13º<sup>599</sup>, introduziu a figura do ato tácito positivo (deferimento tácito) ao nível da resolução do procedimento administrativo, no caso concreto de licenciamento municipal de obras particulares, o que contraria o princípio geral plasmado no artigo 346º do Código Administrativo<sup>600</sup>.

Como fundamento para esta reforma o legislador argumentou, no preâmbulo do diploma, que o regime constante no 346º do Código Administrativo, no que respeita ao licenciamento de obras e nas circunstâncias da época, não se mostrava satisfatório devido ao incremento da iniciativa privada em matéria de construções. Outro argumento utilizado tem a ver com a não utilização pelos particulares do direito de recorrer contra o indeferimento tácito, continuando, findo o prazo respetivo, na expectativa da decisão favorável. Temos assim a figura do deferimento tácito como uma técnica que visa evitar as consequências desvantajosas que para a esfera jurídica dos particulares poderiam resultar da inércia administrativa em relação a certos direitos ou atividades, cujo exercício dependa de um prévio procedimento autorizativo.

Muito recentemente, a sistematização do silêncio administrativo face a pretensão do particular, na sua vertente negativa (indeferimento tácito) e positiva (deferimento

---

*particular, e sobre que a autoridade tenha deixado de despachar no prazo de 40 dias contados da entrada na respetiva secretaria”*

<sup>597</sup> Neste sentido, Cfr. Paulo OTERO, *Direito do Procedimento...* ob. cit. p. 396

<sup>598</sup> Cfr. Marcelo CAETANO, *Manual de direito administrativo* 9ª edição revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral., Lisboa: Coimbra Editora, 1972, p. 453

<sup>599</sup> Cfr. art.º 13.º - 1. *A falta de parecer ou resolução dentro dos prazos prescritos no artigo anterior interpreta-se, para todos os efeitos, como consentimento. 2 - A entidade licenciadora não pode recusar a emissão de alvará, nos termos requeridos, sempre que se verifique o deferimento tácito e se mostrem pagas as taxas devidas.*

<sup>600</sup> Cfr. Carlos Alberto FERNANDES CADILHA, *O silêncio administrativo...* ob. cit. p.22

tácito), deveu-se ao Código de Procedimento Administrativo de 1991, nos artigos 108º e 109º, respetivamente<sup>601</sup>.

Em 2004, com a reforma do contencioso administrativo<sup>602</sup>, em que se introduziu um meio processual próprio, de cariz condenatório, para reagir contra omissões ilegais, a figura do indeferimento tácito perdeu utilidade prática visto que o particular já não precisa presumir indeferida a sua pretensão para poder recorrer ao tribunal ou utilizar os mecanismos administrativos para atacar a pretensa decisão<sup>603</sup>.

Através da ação administrativa especial de condenação à prática do ato administrativo ilegalmente omitido<sup>604</sup>, em que o objeto do processo é a própria pretensão do particular e não o indeferimento tácito, operou-se uma revolução *copernicana* no contencioso administrativo português ao passar da mera anulação para a plena jurisdição<sup>605</sup>.

Na Guiné-Bissau, por força da lei 1/73, de 24 de setembro<sup>606</sup>, vigorou até 2011, o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU)<sup>607</sup> (instrumento que regulava a atividade administrativa e contencioso administrativo no período colonial) que previa o indeferimento tácito como regra em caso do silêncio da administração perante requerimentos e petições dos particulares, isto é, pressuposto processual para as impugnações administrativas e contenciosas.

De acordo como art.º 489º § único do EFU, § único “*passado o prazo referido no corpo do artigo, devem os interessados requerer, dentro dos 60 dias imediatos, certidão dos despachos ou da falta deles e desde que no prazo de 8 dias não lhes seja entregue a certidão, ou esta certifique falta de despacho, consideram-se os requerimentos e petições indeferidos para efeitos hierárquicos e contenciosos.*” Portanto, tal como em Portugal, a formação o ato tácito de indeferimento era a condição *sene qua non* para que os particulares pudessem recorrer ao tribunal para atacar o presumido ato de indeferimento das suas pretensões. Com efeito, a entrada em vigor do Código de

---

<sup>601</sup> Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro

<sup>602</sup> Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro

<sup>603</sup> Neste sentido, cfr. TIAGO ANTUNES, ob. Cit. p. 780 ss; Vasco PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo...*, ob. cit. p. 377;

<sup>604</sup> Cfr. art.º 66º ss CPTA

<sup>605</sup> Neste sentido, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo...* ob. cit. pp. 377 ss

<sup>606</sup> Segundo esta lei, as leis portuguesas anteriores à independência permaneceriam em vigor se não contrariassem os princípios do Estado da Guiné-Bissau.

<sup>607</sup> Decreto n.º 46982, de 1 de agosto de 1966.



Processo do Contencioso Administrativo (CPCA),<sup>608</sup> inspirado no CPTA português em vigor, prevendo um meio processual próprio à disposição dos particulares para reagirem contra a inércia da Administração – a ação especial de condenação à prática do ato omitido - a figura do indeferimento tácito perdeu a sua razão de ser.

No mesmo ano, entrou em vigor o primeiro e único CPA guineense – lei 17/2011, de 12 de outubro - que revogou o EFU, introduzindo inovações relativamente ao tratamento do silêncio da Administração.

O CPA em vigor, admite a formação de atos tácitos positivos desde que tal solução esteja prevista por lei ou regulamento (cfr. art.º 95º nº 1). Na prática isto significa dizer que, o particular pode exercer a posição jurídica requerida, sem necessidade de pronúncia expressa da Administração se o deferimento tácito estiver previsto na lei ou regulamento.

Sobre a natureza jurídica do deferimento tácito perfilam várias teses. Para uns é um ato administrativo na medida em que traduz uma conduta voluntária da Administração pois, nele sempre haveria uma manifestação da vontade<sup>609</sup>, para outros é uma ficção do ato administrativo da qual decorreria, para alguns, a aplicação o regime do ato administrativo<sup>610</sup> e para outros, o ato administrativo ficcionado não beneficiaria do regime dos atos administrativos<sup>611</sup>. Por fim, há autores que entendem que o deferimento tácito é uma omissão juridicamente relevante porque resulta da não adoção de uma conduta positiva possível e porque se considera satisfeito um pedido formulado à Administração<sup>612</sup>.

Pela nossa parte, a tese segundo o qual o deferimento tácito deve ser entendido como um modo preferencial dos órgãos administrativos exteriorizarem a sua vontade, portanto, um ato administrativo digno do nome é, com o devido respeito, de afastar. Isto porque, se olharmos, por exemplo, para o regime português, em que o momento

---

<sup>608</sup> Cfr. art.º 67º nº 1 da lei 10/2011, d 14 de junho.

<sup>609</sup> Neste sentido, cfr. PAULO OTERO, *Direito do Procedimento*..., ob. cit. p. 407; Sérvulo CORREIA, *O incumprimento do dever de decidir*..., ob. cit. p. 230

<sup>610</sup> Neste sentido, cfr. João Tiago SILVEIRA, *O deferimento tácito*... ob. cit. pp. 66 - 72

<sup>611</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA e Tiago MACIEIRINHA, *Agir não agindo: da insustentabilidade do deferimento tácito* in: Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier - Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 614 ss; Vasco PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso*..., ob. cit. pp. 397-398

<sup>612</sup> Cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*...ob. cit. p. 393 ss

determinante para a formação do ato tácito não é aferido tendo em conta o prazo decisório, mas sim pela falta ou notificação intempestiva da decisão, o que significa, desde logo, que a decisão pode até ser tomada, mas se não for notificada à tempo o deferimento tácito forma-se na mesma, as vicissitudes da prática, habilita-nos a discordar, com o devido respeito, desta tese.

Na verdade, podem ocorrer fatos ou eventos (imputáveis ou não à Administração) suscetíveis de obstaculizar o cumprimento do prazo para a notificação da decisão ou mesmo para a emissão da decisão<sup>613</sup>. Nestes casos pode falar-se da vontade como elemento determinante para a formação do deferimento tácito? Em nosso entender, salvo melhor opinião, cremos que não.

Por isso, ao nosso ver, o caminho para considerar o deferimento tácito como ato administrativo não deve ser este. O deferimento tácito é simplesmente uma ficção legal do ato administrativo com vista a permitir ao particular exercer a posição jurídica subjetiva que dependia da intervenção administrativa nos casos legalmente previstos e em a intencionalidade não é elemento determinante.

Ora, se é verdade que o deferimento tácito é uma ficção legal do ato administrativo, também deve reconhecer-se que ele traduz apenas a atribuição *prima facie* da posição jurídica do interessado, com base na presunção legal de que o beneficiário merece tutela pela confiança depositada no comportamento omissão da Administração. Isto porque, a tutela definitiva da posição jurídica do interessado depende da não elisão daquela presunção e do resultado da ponderação da sua situação jurídica com eventuais contrainteressados<sup>614</sup>.

Assim sendo, uma vez que não se trata do ato administrativo digno do nome, o que significa que a ele não se aplica o regime dos atos administrativos, sob pena de ser considerado um nado morto por vício de forma, nada impede ao órgão administrativo competente de praticar, após a formação do deferimento tácito, um ato administrativo

---

<sup>613</sup> Pode acontecer um evento de força maior como por exemplo, uma calamidade pública ou num cenário de desorganização administrativa em que o pedido do particular não chegou às mãos do órgão decisor ou, como acontece frequentemente na Guiné-Bissau, o órgão decisor foi impedido de decidir pelos militares golpistas, etc...

<sup>614</sup> Neste sentido, cfr. Marcelo REBELO DE SOUSA e André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo*... ob. cit. p. 394; Vasco PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso*... ob. cit. p. 399;

primário sobre a mesma matéria do qual ponderará todos os interesses em jogo, *maxime*, a tutela da confiança do beneficiário do deferimento<sup>615</sup>.

#### 1.8.4.2. Os pecados do deferimento tácito no procedimento de AIA

O deferimento tácito produz todos os efeitos da decisão de AIA favorável, ou seja, atesta a viabilidade ambiental do projeto que, assim, está em condições de ser licenciado ou autorizado. Ora, estando em causa o interesse público – tutela preventiva do ambiente – e perante uma relação jurídica complexa, o deferimento tácito padece de muitos problemas e, por isso, a doutrina defende em uníssono a sua abolição no procedimento de AIA.

A principal crítica que tem sido apontada ao deferimento tácito no procedimento de AIA, tem a ver com a incoerência do regime. Nas palavras de VASCO PEREIRA DA SILVA<sup>616</sup>, *é um contrassenso considerar que AIA é tão importante, que deve dar lugar a um procedimento especial e, logo a seguir, considerar que tanto faz que ela tenha lugar, como não, porque o resultado é o mesmo.*

No mesmo sentido, ALEXANDRA ARAGAO<sup>617</sup> considera que é um paradoxo prever o deferimento em caso de silêncio da entidade competente para a decisão de AIA num regime em que a decisão negativa é sempre vinculativa. CARLA AMADO GOMES, em sentido próximo, considera contraproducente a consagração do deferimento tácito da DIA atendendo a lógica de antecipação de impactos significativos para o ambiente e a sua minimização, que preside o instituto de AIA, admitindo a possibilidade de os interessados deverem ser admitidos a propor ação administrativa especial de impugnação do deferimento tácito, invocando a violação dos princípios da prevenção, da participação, da imparcialidade, entre outros<sup>618</sup>.

---

<sup>615</sup> Cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA e Tiago MAICEIRINHA, ob. cit. p. 614;

<sup>616</sup> Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*...ob. cit. p. 166

<sup>617</sup> Maria Alexandra ARAGÃO, *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos* CEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.3n.1(2000), p.86. No mesmo sentido, cfr. FIGUEIREDO DIAS, *O deferimento tácito da DIA: mais um repto à alteração do regime vigente*, CEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente, Coimbra, a.4n.2(2001), p.73

<sup>618</sup> Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. pp. 202-203

O deferimento tácito, como anteriormente referido, foi “fabricado” para “castigar” a Administração em virtude da sua inércia quando for solicitada pelo particular a praticar um ato de reconhecimento de um direito preexistente e sobretudo num modelo de relação administrativa bilateral. Por isso, como defende MARIA ALEXANDRA ARAGÃO, o ato tácito que se forme, pelo decurso do prazo sem pronuncia da Administração, deveria ser qualificado como um ato negativo, porque o proponente não goza de qualquer direito preexistente à autorização administrativa<sup>619</sup>.

Deve sublinhar-se ainda que, o deferimento tácito é também uma figura em crise se colocado à prova num contexto de relações jurídicas multilaterais que caracteriza a administração pública hodierna e que o procedimento de AIA é o exemplo paradigmático, pois não se adequa com as exigências de ponderação de interesses. Nesta linha, atendendo a pluralidade de interesses e direitos legalmente protegidos coenvolvidos no procedimento de AIA, o deferimento tácito, ao extinguir tal procedimento sem uma decisão final, sem ponderação e sem conteúdo, pode constituir uma afronta aos interesses de terceiros e para os interesses públicos, *maxime*, ambiental que, por força do princípio da imparcialidade<sup>620</sup> deveriam ser ponderados<sup>621</sup> na decisão final.

Por outras palavras, pode dizer-se que o deferimento tácito apenas acolhe a posição jurídica do particular que formulou o pedido à Administração, descurando a ponderação de interesses dos eventuais terceiros com interesses contrários aos do beneficiário do deferimento ou, em alguns casos, a ponderação do interesse público<sup>622</sup>.

Deve acrescentar-se ainda que, o deferimento tácito viola o princípio da prevenção, razão de ser de AIA. Neste sentido, JOÃO TIAGO SILVEIRA<sup>623</sup> é de opinião de que a norma que consagre um regime de deferimento tácito pode ser considerada inconstitucional caso ofenda um valor constitucionalmente protegido.

---

<sup>619</sup> Maria Alexandra ARAGÃO, ob. cit. p. 86

<sup>620</sup> Cfr. art.º 9º CPA

<sup>621</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a ponderação administrativa, cfr. Paulo OTERO, *Manual de Direito Administrativo...* ob. cit. p. 434 ss

<sup>622</sup> Cfr. Vasco PERIERA DA SILVA e Tiago MAICEIRINHA, ob. cit. p. 615; Marcelo REBELO DE SOUSA E André SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo...* ob. cit. p. 401

<sup>623</sup> João TIAGO SILVEIRA, *O deferimento tácito: (esboço do regime jurídico do acto tácito positivo na sequência de pedido do particular): à luz da recente reforma do contencioso administrativo*, Coimbra Editora, 2004, p. 311. Neste sentido Luís Filipe COLAÇO ANTUNES, *O Procedimento...* ob. cit. pp. 208-209.

Dito isto, parece correto concluir que o deferimento tácito não se adequa com os desafios contemporâneos duma administração pública cada vez mais protagonista do Estado de bem-estar e gestora de conflitos de interesses protagonizados pelos particulares, muitos deles de cariz Constitucional. A sua consagração no procedimento de AIA, no direito português<sup>624</sup>, viola a diretiva AIA que, segundo nota FIGUEIREDO DIAS,<sup>625</sup> não abre portas para a tomada de decisões tácitas quando no art.º 3º prescreve que “a avaliação de impacto ambiental **identificará, descreverá e avaliará**<sup>626</sup> de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4º a 12 º, os efeitos diretos e indiretos de um projeto,” do qual se pode retirar a obrigatoriedade do ato ser expresso.

Sobre este assunto, o TJUE num célebre acórdão, de 14 de junho de 2001 (*Comissão contra Reino da Bélgica*) em que estava em causa as disposições do direito belga destinadas a transpôr as Diretivas 75/442, 76/464, /80/68, 84/369 e 85/337 que preveem um regime de concessão e de recusa tácitas de autorização, declarou que o Reino da Bélgica não respeitou as obrigações que lhe incumbem por força das diretivas acima mencionada<sup>627</sup>.

Importa notar que, sem prejuízo do direito que assiste aos interessados de atacarem contenciosamente o deferimento tácito, a autoridade administrativa competente para a autorização ou licenciamento da atividade em causa pode, invocando défice de elementos de ponderação indeferir o pedido<sup>628</sup>.

Sobre esta questão, VASCO PEREIRA DA SILVA<sup>629</sup> defende que a autoridade competente para a autorização ou licenciamento do projeto não está vinculada a DIA obtida tacitamente podendo, com base no EIA apresentado, pareceres emitidos e relatórios da consulta pública decidir não licenciar o projeto com fundamento nos prejuízos ambientais gravosos e dificilmente minimizáveis ou compensáveis que

---

<sup>624</sup> Cfr. art.º 19 n.º 2 do RAIA

<sup>625</sup> José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *O deferimento tácito da DIA: mais um repto à alteração do regime vigente*... ob. cit. p. 73

<sup>626</sup> **Negrito nosso.**

<sup>627</sup> Para FIGUEIREDO DIAS, o diploma português que transpôs a diretiva AIA padece de mesmo problema. cfr. *O deferimento tácito da DIA: mais um repto à alteração do regime vigente* ob. cit. p. 72,

<sup>628</sup> Sobre esta tese, cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução*... ob. cit. p. 203

<sup>629</sup> Vasco PEREIRA DA SILVA, *Verde Cor de Direito*... p.167. Esta posição foi subscrita pela Catarina PINA MORENO, *Os Regimes*... ob. cit. p.171

encerra ou licenciar sob certas condições de salvaguarda ambiental, nomeadamente as medidas de minimização.

Com base no exposto, defende-se a eliminação do deferimento tácito no procedimento de AIA guineense. Nesta base, perante o silêncio do órgão competente para decidir, os particulares interessados podem utilizar os meios de reação administrativa e contenciosa que a ordem jurídica lhes disponibiliza<sup>630</sup>, designadamente, o pedido de condenação da administração à prática do ato devido<sup>631</sup>.

### 1.8.5. Natureza e força jurídica da decisão de AIA

A decisão de AIA é um ato administrativo<sup>632</sup>, não se tratando de um juízo opinativo ou parecer pois, como sublinha TIAGO ANTUNES<sup>633</sup>, apesar de ser pressuposto para a prática de outros atos, é uma decisão que resolve um determinado caso da vida, estatuidando uma resolução jurídica que produz efeitos numa situação individual e concreta logo, um autêntico ato administrativo e sujeito ao seu regime substantivo.

Sendo um ato administrativo com estas características, isto é, praticado no final de um procedimento específico, com tramitação e regime exclusivos, mas que se enquadra numa sequência procedimental mais vasta de controlo administrativo prévio de um projeto, a doutrina tende a considerá-lo um exemplo típico de pré-decisões<sup>634</sup>.

---

<sup>630</sup> Sobre a possibilidade de os particulares utilizarem a via contenciosa pedindo a condenação da administração à prática do ato legalmente devido, cfr. Vasco PERIERA DA SILVA, *O contencioso no Divã da Psicanálise - Ensaio sobre as Ações no Novo Processo Administrativo*, ALMEDINA, 2005, pp. 366 e 367

<sup>631</sup> Cfr. artigos 66º e 67º do CPTA português. No mesmo sentido pugna o art.º 67º do Código do Processo do Contencioso Administrativo guineense.

<sup>632</sup> Nos termos do CPA um ato administrativo o ato administrativo *é uma decisão de um órgão administrativo tomada ao abrigo de normas de direito público e que cria efeitos jurídicos inovatórios e externos numa situação individual e concreta* – art.º 107º do CPA.

<sup>633</sup> Tiago ANTUNES, *A decisão*... ob. cit. p. 277. Neste sentido, Juan ROSA MORENO, *Régimen*... ob. cit. pp. 270-278

<sup>634</sup> Sobre as pré-decisões como uma categoria de atos permissivos ampliadores de vantagens Cfr., entre outros, Filipa URBANO CALVÃO, *os actos precários e os actos provisórios no direito administrativo: sua natureza e admissibilidade: as garantias do particular*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998. Também, Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed. Coimbra: Almedina, vol. II, 2016, pp. 241-242. Para Tiago Antunes uma pré-decisão *é um ato administrativo (completo e perfeito) que antecipa, prepara ou condiciona a prática de outro ou outros atos administrativos que irão, em termos derradeiros, disciplinar uma determinada situação.* cfr. Tiago ANTUNES, *A decisão*... ob. cit. p. 278

As pré-decisões, podem ser decisões *prévias*, isto é, os atos pelos quais a Administração resolve questões isoladas de que depende a posterior decisão da pretensão autorizatória ou licenciatória formulada pelo particular e *decisões parciais* quando o ato decide antecipadamente uma parte da questão final a decidir mais tarde em relação a um ato permissivo<sup>635</sup>.

A principal diferença entre elas, segundo FREITAS DO AMARAL, reside no fato de que no ato prévio, a decisão da Administração, debruçando-se sobre questões prévias, não tem qualquer efeito permissivo enquanto que no ato parcial, a decisão da Administração é já uma decisão definitiva sobre uma parte do que foi requerido e, nesta medida, tem efeito permissivo, contanto que limitado apenas a parte do que o particular pretende obter<sup>636</sup>.

As pré-decisões são uma tentativa de fazer emergir, do seio de um determinado procedimento, diferentes momentos de tomada de decisão e de exteriorização da vontade administrativa e verificam-se sobretudo nos designados procedimentos administrativos escalonados ou faseados de que a AIA é exemplo<sup>637</sup>.

Debruçando-se especificamente sobre a decisão de AIA, VASCO PEREIRA DA SILVA entende que se trata de uma decisão prévia, na medida em que é uma decisão final sobre questões isoladas das quais depende a atribuição da autorização global<sup>638</sup>.

A mesma opinião é defendida por TIAGO ANTUNES<sup>639</sup> para quem, a DIA constitui um ato prévio, na medida em que funciona como pressuposto, e não como uma parte ou secção autonomizável da decisão de licenciamento ou autorização do projeto. Ainda segundo o autor, não se trata de permitir a execução de uma parcela ou de um segmento do projeto; trata-se de, sem permitir ainda a execução do projeto (efeito que só resultará do ato autorizativo), decidir sobre um aspeto substantivo ou uma dimensão

---

<sup>635</sup> Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed. ob. cit. p. 242; VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*... ob. cit. p. 185; Filipa URBANO CALVÃO, *os actos precários e os actos provisórios no direito administrativo*... ob. cit. pp.45-56

<sup>636</sup> Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed. ob. cit. p. 243; Neste sentido, cfr. Ricardo AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum*... ob. cit. pp. 115- 116

<sup>637</sup> Neste sentido, cfr. Vasco PEREIRA DA SILVA, *Em busca* ... ob. cit. p. 697. Diogo FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II... ob. cit. p. 241

<sup>638</sup> Cfr. Vasco PEREIRA. SILVA, *Verde Cor de Direito*... ob. cit. p. 169

<sup>639</sup> Cfr. Tiago ANTUNES, *A decisão*... ob. cit. p. 279

problemática – a tutela do ambiente – que condiciona e parametriza a posterior emissão da licença ou da autorização.

Opinião diferente tem VIEIRA DE ANDRADE,<sup>640</sup> que vê a DIA (português) como um ato administrativo final parcial, no âmbito do procedimento de AIA, que constitui um procedimento paralelo relativamente ao licenciamento de determinadas atividades.

Uma posição eclética é defendida pela CARLA AMADO GOMES que encontra, no acórdão do TCA-Norte de 12 de junho de 2008 (proc. 00898/07. 1BECBR), uma das fontes para a sustentação teórica da sua tese. Segundo a autora, a DIA, além de ato parcial, constituindo o seu destinatário na possibilidade de exercer algumas faculdades associadas à concreta expressão de iniciativa económica que promove, mas não o investe ainda na sua extensão global, é também um ato prévio, na medida em que decide sobre uma determinada dimensão da autorização final, destinando-se a integrá-la e sendo-lhe pressuposto<sup>641</sup>.

#### **1.8.5.1. Posição adotada**

Pela nossa parte, é preciso ter em consideração o seguinte:

*Em primeiro lugar* a decisão final favorável ou condicionalmente favorável do procedimento de AIA não investe o seu beneficiário no direito de realizar nenhuma atividade no âmbito do projeto que pretende implementar, o que poderá fazer só com a autorização ou licenciamento. Ou seja, para ser um ato final parcial, uma DIA favorável ou condicionalmente favorável deveria permitir o exercício de certas faculdades no âmbito da atividade que pretende levar a cabo, o que não é o caso, salvo melhor opinião.

*Em segundo lugar*, se é verdade que uma decisão desfavorável tem efeitos preclusivos relativamente a todos os atos integrantes no procedimento de licenciamento ou autorização<sup>642</sup>, não é menos verdade de que a expectativa do beneficiário duma decisão favorável obtida tacitamente pode ficar frustrada porque, como tivemos a oportunidade de enfatizar no ponto relativo ao deferimento tácito, as autoridades administrativas têm

---

<sup>640</sup> VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*... ob. cit., p. 149. O autor sustenta a sua tese com base no Acórdão do TCA-N 12/06/2008

<sup>641</sup> Carla AMADO GOMES, *Introdução ao Direito*... ob. cit. p 192, nota de rodapé nº 284

<sup>642</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Introdução ao direito*... ob. cit. p. 192



o dever de apreciar os impactes ambientais das suas decisões. Essa obrigação resulta da vinculação dos poderes públicos às normas e princípios jurídico-constitucionais em matéria ambiental que obriga, entre outras, a ponderação e a fundamentação ecológica das decisões administrativas suscetíveis de lesarem o ambiente.

Com base neste entendimento, é possível equacionar a possibilidade de o órgão decisor indeferir a pretensão do proponente com fundamento na sua lesividade ambiental não minimizável ou não compensável. Por outro lado, outras apreciações que não sejam ambientais podem originar a emissão de um ato de indeferimento do projeto como também, uma apreciação ambiental do órgão decisor pode originar a imposições de novas obrigações de salvaguarda ambiental.

*Em conclusão*, parece seguro considerar a decisão do procedimento de AIA como um ato administrativo prévio, ou seja, uma decisão sobre a viabilidade ambiental no âmbito de um procedimento complexo e faseado, seguindo assim, as teses do VASCO P. DA SILVA e TIAGO ANTUNES. Neste sentido, o termo “licença ambiental” que lhe é atribuída pelo legislador guineense<sup>643</sup>, não é a designação técnico-jurídica adequada à sua natureza jurídica.

Para afirmar a autoridade da decisão de AIA (enquanto ato administrativo prévio) no âmbito do procedimento de licenciamento ou autorização de projetos sujeitos AIA, a lei de avaliação ambiental sanciona com nulidade<sup>644</sup> a autorização ou licenciamento de projetos sem uma prévia decisão de AIA favorável ou condicionalmente favorável ou sem que tenha formado o ato tácito de deferimento (art.º 30º LAA).

Assim, se o ato administrativo for de conteúdo negativo (decisão desfavorável), o órgão competente para licenciar ou autorizar o projeto deve indeferir o requerimento com o fundamento na decisão de AIA. Se a decisão for condicionalmente favorável, a licença ou autorização só escapará a nulidade se respeitar as exigências constantes na decisão final do procedimento de AIA, ou seja, a licença ou autorização terá que incluir as condicionantes da decisão de AIA.

---

<sup>643</sup> Cfr. art.º 26º da lei de avaliação ambiental

<sup>644</sup> A nulidade é a forma mais grave de invalidade dos atos da administração. O ato nulo não produz quaisquer efeitos independentemente da declaração da nulidade, pode ser impugnado a todo o tempo, e é insanável. Sobre os seus traços característicos, cfr. art.º 118º nº 2 do CPA c/c art.º 53º nº 1 do CPCA.

Se a decisão for favorável, o projeto, sob o ponto de vista ambiental, está em condições de ser autorizado licenciado. Em termos práticos, uma decisão favorável significa que as autoridades de AIA não têm, naquele momento, nada a acrescentar ou a retirar do EIA apresentado pelo proponente, manifestando assim a sua total concordância com o conteúdo do EIA. Com efeito, caso o projeto for autorizado ou licenciado, o proponente deverá, na sua execução, implementar as medidas de minimização de impactes ambientais a que se comprometeu no EIA homologado, sob pena de ver a decisão de AIA ser revogada.

### **SECÇÃO III**

#### **A PÓS-AVALIAÇÃO E AS VICISSITUDES DA DECISÃO DE AIA**

## **0. Considerações introdutórias**

A AIA de um projeto não termina com a emissão da Declaração de Conformidade antes pelo contrário, acompanha-o durante o seu ciclo de vida. Convém, referir que em nosso entender faz todo o sentido que assim seja porque é preciso, não só, fiscalizar o cumprimento das medidas constantes na decisão como também verificar, em obediência ao princípio da prevenção, se há fatos novos suscetíveis de tornar as medidas previstas insuficientes ou inadequadas face a nova realidade. Portanto, a decisão de AIA é instável e flexível.

No caso guineense, como já se disse, há duas decisões fundamentais no âmbito do procedimento de AIA: a DCA, que é uma decisão provisória sobre a viabilidade ambiental do projeto emitida antes do ato substantivo de autorização ou licenciamento e o CCA (Certificado de Conformidade Ambiental) que só é emitida se o dono da obra cumprir, durante um ano, as medidas constantes na DCA, sendo, portanto, a decisão que acompanha o projeto até a sua desativação<sup>645</sup>.

De seguida analisaremos os termos em que a pós-avaliação decorre para, depois, trazer algumas notas sobre a dinâmica da decisão de AIA.

## **1. Monitorização Ambiental**

A monitorização consiste no acompanhamento pelas autoridades de avaliação ambiental do estado da implementação das medidas constantes na Declaração de Conformidade Ambiental (favorável e condicionalmente favorável) e no respetivo Plano de Gestão Ambiental e Social durante a execução de um projeto<sup>646</sup>.

Sob a responsabilidade do dono da obra, a monitorização ocorre com a periodicidade e nos termos constantes da DCA, CCA ou Planos de Gestão<sup>647</sup>. Uma vez realizada a monitorização, o dono da obra deve remeter à Autoridade de AIA o respetivo relatório

---

<sup>645</sup> Cfr. art.º 27º nº 4 da lei de avaliação ambiental

<sup>646</sup> Sobre a monitorização no procedimento de AIA, cfr. Luís Enrique Sánchez, *A Avaliação...* ob. cit. pp. 997 ss

<sup>647</sup> Cfr. art.º 38º nº 1 da lei de avaliação ambiental

para efeitos de análise e emissão do parecer sobre a conformidade do estado da implementação do projeto com a DCA ou CCA<sup>648</sup>.

Saliente-se que, a Autoridade de AIA pode, oficiosamente, monitorar a implementação do projeto através de inspeções e visitas ao terreno bem como solicitar informações adicionais sobre o relatório de monitorização apresentado<sup>649</sup>.

## **2. O segundo momento decisivo: a emissão do Certificado da Conformidade Ambiental**

Quando realizada antes da emissão do CCA, a monitorização ambiental determina a emissão ou não do Certificado de Conformidade Ambiental pela Autoridade Ambiental Competente. Assim aponta o artigo 33º nº 1 da lei de avaliação ambiental segundo o qual: *a satisfação das exigências constantes da DCA dá lugar a emissão da CCA pela Autoridade Ambiental Competente, o qual fixa as condições e as exigências ambientais e sociais que o projeto deve respeitar e é válido durante o período que esta lhe fixar.*

Após ter recebido o relatório da monitorização e o parecer da Autoridade de AIA, a Autoridade Ambiental Competente dispõe de 120 dias para emitir o CCA, sob pena do deferimento tácito<sup>650</sup>. Ora, o deferimento tácito, tal como referimos anteriormente e para o qual remetemos<sup>651</sup>, é uma figura que não se encaixa nas chamadas relações jurídicas multilaterais ou poligonais por constituir um atento aos princípios gerais da atividade administrativa (imparcialidade, participação, decisão) e também porque viola o princípio da prevenção que é a razão de ser de AIA. Além do deferimento tácito, constata-se que o legislador não previu a participação pública no procedimento para a emissão do CCA e muito menos a audiência dos interessados, numa clara violação do CPA.

De *iure condendo*, o legislador deve corrigir essas falhas, eliminando o deferimento tácito e consagrando a participação pública através de audiências públicas e consultas

---

<sup>648</sup> Cfr. art.º 39º nº 1 da lei de avaliação ambiental

<sup>649</sup> Cfr. art.º 38º nº 4 da lei de avaliação ambiental

<sup>650</sup> Cfr. art.º 34º da lei de avaliação ambiental

<sup>651</sup> Ver *supra* 3.5. Capítulo III, Secção II.

institucionais com vista a tornar a emissão do CCA mais transparente, imparcial, legitimada e conforme aos princípios que a ela se aplicam.

### 3. Auditoria Ambiental

Após a emissão do CCA e em função dos resultados da monitorização, a execução do projeto é acompanhada através de auditorias ambientais. A auditoria ambiental é uma ferramenta de gestão que compreende a avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento de uma atividade organizacional<sup>652</sup>.

No domínio de AIA, trata-se de avaliação, *a posteriori*, dos impactes ambientais do projeto e da verificação do cumprimento das medidas constantes na DCA e no CCA, nomeadamente, as medidas de controlo, vigilância e de seguimento proposto, abrangendo as condições do seu licenciamento para localização, implantação, exploração e desativação dos termos e condições nele fixadas<sup>653</sup>. Cabe à Autoridade de AIA dirigir e orientar a auditoria ambiental no âmbito de AIA, às expensas do dono da obra<sup>654</sup>. Para tal, a AAC cria um sistema de registo de auditores ambientais, sendo estes os únicos que podem realizar auditorias ambientais<sup>655</sup>.

O procedimento de auditoria compreende as seguintes fases: planificação, preparação, execução, relatório final e plano de ação, encerramento e pós-auditoria<sup>656</sup>.

### 4. As Vicissitudes das “licenças ambientais” (DCA e do CCA)

---

<sup>652</sup> Cfr. Maria da Conceição da COSTA MARQUES, *A auditoria ambiental no reforço das organizações in revisores & empresas*, Lisboa, a.6n.28(jan-mar.2005), p.17; Pedro Kinanga dos SANTOS, *Direito administrativo do ambiente*, Escolar Editora, Lobito, 2015, p. 137-146;

<sup>653</sup> Cfr. art.º 37º do Regulamento de auditoria ambiental.

<sup>654</sup> Cfr. art.º 37º nº 2 da Lei de avaliação ambiental

<sup>655</sup> Cfr. art.º 20º Regulamento de auditoria ambiental

<sup>656</sup> Cfr. art.º 7º do Regulamento de auditoria ambiental.

#### 4.1. Caducidade da DCA

A Declaração de Conformidade Ambiental caduca se, decorrido um ano<sup>657</sup> após a sua outorga, se não tiver sido dado início a execução do respetivo projeto ou este estiver parado durante aquele período -art.º 31º nº 1 da LAA. Em relação aos projetos relativamente aos quais se tenha verificado a caducidade, exige-se um novo procedimento de AIA, podendo a AAC, sob parecer técnico da AAAC determinar, em decisão fundamentada, os trâmites que não necessitam de ser repetidos<sup>658</sup>.

O prazo de um ano previsto para a caducidade da DCA parece-nos bastante curto porque, como já se disse, a decisão de AIA não é o único elemento a ter em conta na autorização ou licenciamento de um projeto<sup>659</sup>. Por outro, podem ocorrer factos não imputáveis ao dono da obra suscetíveis de comprometer o cumprimento do prazo estabelecido. Como afirma CARLA AMADO GOMES, “*a caducidade que tem em vista reprimir uma negligência objetiva na utilização de certas vantagens, não se poderá deixar de ter em conta o contexto e a causa do não exercício*”<sup>660</sup>. Por isso, a consagração da possibilidade de prorrogação deste prazo, como fez o legislador português<sup>661</sup>, é de todo recomendável.

Nesta base, atendendo que o regime guineense não prevê nenhum mecanismo de articulação entre o procedimento de AIA e o procedimento principal de autorização ou licenciamento do projeto, entendemos que o legislador deveria consagrar a possibilidade de prorrogação do prazo da DCA sob pena de causar graves prejuízos para o dono de obra e, nesta medida, criar prejuízos desproporcionais à livre iniciativa económica dos particulares<sup>662</sup>.

---

<sup>657</sup> Em Portugal, a DIA não tem um prazo de validade se o proponente iniciar a execução do seu projeto. O seu controlo *a posteriori* é feito através dos instrumentos de pós-avaliação (monitorização e auditoria) que podem determinar a sua alteração ou revogação.

<sup>658</sup> Cfr. art.º 31º nº 2 LAA

<sup>659</sup> O prazo de 2 anos previsto no RAIA português (cfr. art.º 23º nº1), pelo RAIA Cabo-verdiano (art.º 20º nº 1) e pelo regime moçambicano (art.º 22º nº 1 do Regulamento do Processo de AIA) parece-nos razoável.

<sup>660</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação*... ob. cit. p. 721

<sup>661</sup> Cfr. art.º 24º do RAIA

<sup>662</sup> A caducidade implica, nos termos da lei de avaliação ambiental, um novo procedimento de AIA, cfr. art.º 31º nº 2.

## 4.2. Alteração do CCA

O Certificado de Conformidade Ambiental favorável ou condicionalmente favorável de AIA acompanha o projeto durante o seu ciclo de vida. Entretanto, por razões naturais, tecnológicas ou outras que possam surgir após a emissão da decisão de AIA, as medidas de minimização e ou de compensação incluídas na decisão, podem revelar-se inadequadas face às novas circunstâncias, o que pode justificar a modificação das condições e medidas nela impostas. Nestes termos, a lei de avaliação ambiental prevê que a AAC mediante decisão fundamentada pode modificar os condicionantes ou as medidas de controlo e de adequação sempre que ocorrer superveniência de graves riscos ambientais e sociais – art.º 36º n.º 1 alínea c).

Em Portugal, a modificação da decisão de AIA encontra regulação no artigo 25.º do RAIA. O preceito prevê que as alterações à DIA ou à Decisão sobre a Conformidade Ambiental do Projeto de Execução aí reguladas podem incidir sobre aspetos muito específicos: as medidas de minimização e de compensação, bem como os planos de monitorização (25º n.º 1). Estas alterações podem ocorrer por iniciativa da autoridade de AIA, uma vez auscultado o proponente sobre a sua viabilidade económica e técnica, ou por requerimento do proponente (25º n.º 2). Sobre este assunto, TIAGO ANTUNES<sup>663</sup>, entende que o legislador deveria ser mais explícito sobre o tipo de intervenção que tem o proponente no caso de uma alteração da DIA promovida pela Autoridade de AIA.

Uma vez que este é consultado relativamente à viabilidade económica e técnica que uma eventual alteração poderá acarretar, somos de opinião de que o legislador devia clarificar melhor este assunto. O que está em causa, parece-nos ser uma audiência do interessado que deverá, como é óbvio, ser considerado e ponderado na decisão sobre a alteração a introduzir na DIA.

Sobre as consequências da alteração da decisão de AIA, o RAIA obriga que as modificações sejam comunicadas à entidade licenciadora ou competente para autorização e o proponente (vide art.º 25º n.º 2) sem adiantar mais nada. No entanto, TIAGO ANTUNES<sup>664</sup> entende que o legislador deveria consagrar uma obrigação explícita de fazer repercutir as alterações da DIA no ato de licenciamento ou autorização, esclarecendo quem deve tomar a iniciativa desta operação jurídica e definir

---

<sup>663</sup> Tiago ANTUNES, *A decisão...* ob. cit. p.272

<sup>664</sup> Tiago ANTUNES, *A decisão...* ob. cit. p.273

o prazo em que tal é suposto ocorrer. Secundamos este entendimento pois só assim a decisão de alteração fará sentido e estará em condições de desempenhar o seu papel de instrumento preventivo de danos significativos ao ambiente.

O regime guineense de avaliação ambiental é completamente omissivo quanto a esta matéria, limitando-se a prever que a decisão de AIA pode ser modificada. Portanto, de *iure condendo*, é preciso clarificar quando, como e as consequências da modificação da decisão de AIA.

### **4.3. A possibilidade de revogação das “licenças ambientais”**

Em caso do incumprimento das condições previstas no Certificado de Conformidade Ambiental (CCA), a lei de avaliação ambiental guineense, confere à Autoridade Ambiental Competente a faculdade de revogá-lo (revogação-sanção). Para além deste fato, a omissão ou falsa descrição de informações relevantes que justificaram a expedição da decisão bem como a superveniência de graves riscos ambientais e sociais podem dar azo a sua revogação e/ou a suspensão do CCA- art.º 32º nº 2 e 36º nº 1 alíneas a), b) e c).

Como facilmente se pode constatar, o preceito acima mencionado não distingue as situações em que pode ocorrer a revogação e as em que a suspensão pode ter lugar. Ora, esta distinção é importante porque os efeitos jurídicos das duas medidas não são, em princípio, idênticos do ponto de vista jurídico<sup>665</sup>. Sendo a decisão de AIA o ato pressuposto do ato de licenciamento ou autorização do projeto, a sua suspensão ou revogação poderá determinar a paralisação temporária ou definitiva do projeto, daí que se afigura necessário clarificar e distinguir as situações em que pode ocorrer a suspensão e a revogação.

Por outro lado, seria importante esclarecer o tipo de incumprimento que pode dar azo à revogação do CCA porque não acreditamos ser justo que qualquer incumprimento possa ser motivo para justificar a revogação da decisão. Aliás, a LAA prevê sanções

---

<sup>665</sup> A suspensão paralisa temporariamente um ato da administração enquanto que a revogação o extingue. Sobre essa distinção ver, por todos, Ricardo AZEVEDO SALDANHA, *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum*...ob. cit. p.109 ss



principais e acessórias em caso de incumprimento das medidas de minimização previstas na DCA (art.º 53º e 54º).

Em Portugal, apesar do RAlA não ter previsto expressamente a possibilidade da revogação, a doutrina é unânime em aceitar a possibilidade da revogação da DIA pois, como sublinha TIAGO ANTUNES<sup>666</sup>, sendo ato de efeitos prolongados que é, poderá ser revogada, pelo menos nas condições em que tal é admissível ao abrigo do regime geral plasmado no CPA. Para CARLA AMADO GOMES<sup>667</sup> em caso de persistente e doloso incumprimento, bem como a impossibilidade de cumprimento por incapacidade financeira do dono do projeto perante inesperados ónus decorrentes de alterações à DIA, deve-se admitir a possibilidade de revogação-sanção.

Relativamente a revogação por mérito (*superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alteração objetiva das circunstâncias de fato que se fossem conhecidos o ato não seria praticado*) também parece ser admitido pelo CPA guineense que, nestes casos prevê que os beneficiários de boa fé do ato revogado têm direito a ser indemnizados, nos termos do regime geral aplicável às situações de indemnização pelo sacrifício<sup>668</sup>.

Esta possibilidade está expressamente consagrada no atual CPA português (artigo 167º nº 2 alínea c), sendo que a revogação deve ser proferida no prazo de um ano, a contar da data do conhecimento da superveniência ou alteração das circunstâncias, podendo esse prazo ser prorrogado, por mais dois anos, por razões fundamentadas<sup>669</sup>.

A previsão no CPA português de 2015 da possibilidade de revogação dos atos administrativos constitutivos de direito com o fundamento na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou em alteração objetiva das circunstâncias de fato que se fossem conhecidos o ato não seria praticado, é tributário do esforço empreendido pela doutrina administrativista portuguesa que alertou pela sua falta<sup>670</sup>.

---

<sup>666</sup> Tiago ANTUNES, *A decisão...* ob. cit. p. 274. Neste sentido, cfr. Carla AMADO GOMES, *A dinâmica da Declaração de Impacto Ambiental (e da decisão de conformidade do RECAPE)* in: Revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa: ICPJ, 2014 - pp. 287-313

<sup>667</sup> Carla AMADO GOMES, *A dinâmica da Declaração...* ob. cit. p.306

<sup>668</sup> Cfr. art.º 133º nº 2 alínea a) do CPA.

<sup>669</sup> Cfr. art.º 167º nº 4 do CPA

<sup>670</sup> Cfr. Carla AMADO GOMES, *Risco e Modificação...* ob. cit. pp. 730 ss; José Eduardo FIGUEIREDO DIAS, *A Reinvenção...* ob. cit. pp. 1017 ss

## **CONCLUSÕES**

O estudo efetuado habilita-nos a tirar as seguintes conclusões:

1. A AIA foi inventada nos EUA através da NEPA mas rapidamente se internacionalizou, tornando-se num instrumento fundamental da política e Direito do Ambiente, interno e internacional, dos nossos dias. Para sua difusão, principalmente nos Estados em vias de desenvolvimento foi decisiva a atuação das instituições e organizações financeiras regionais e internacionais que, ao consagrarem a AIA nas suas políticas internas, começaram a exigir aos Estados com os quais mantenham acordos de cooperação, a sua introdução nos seus ordenamentos jurídicos, como condição para o financiamento de alguns projetos;

2. Foi graças à pressão do Banco Mundial, União Europeia, Banco Oeste Africano para o Desenvolvimento, Banco Africano para o Desenvolvimento que a AIA foi introduzida na Guiné-Bissau. Numa primeira fase (início dos anos 2000), sem uma legislação interna que regulasse o respetivo procedimento, algumas avaliações foram feitas com recurso às regras constantes na diretiva da organização financiadora e numa segunda fase, ( desde 2010) com a aprovação da lei 10/2010, de 24 de setembro que veio a regular o procedimento administrativo de AIA, cuja elaboração contou com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial.

3. A Lei de Bases do Ambiente, elevou AIA à categoria de princípio geral da política e Direito do Ambiente guineense, obrigando a sua procedimentalização e regulação do seu conteúdo e efeitos através de uma legislação especial que, não obstante ser-lhe anterior, deve-lhe obediência por ser uma lei de valor reforçado. A procedimentalização de AIA significa, em termos práticos, a sua submissão aos princípios gerais da atividade administrativa consagrados no ordenamento jurídico guineense, *maxime*, em matéria ambiental.

4. Assim, na perspetiva jurídica, a AIA deve ser vista e encarada como corolário do princípio da prevenção e é um procedimento administrativo especial cuja finalidade é a análise da viabilidade ambiental de um projeto público ou privado;

5. A AIA aplica-se tanto a projetos públicos assim como a projetos privados. Entretanto, atendendo a que é um procedimento administrativo especial que se encaixa dentro do procedimento “mãe” de autorização ou licenciamento de projetos, dever-se-ia prever desvios ou regras específicas para quando um projeto não necessita, para a sua implementação, dos atos administrativos de autorização ou licenciamento.

6. O legislador guineense adotou o sistema de listas positivas para a submissão dos projetos à AIA. Todavia, constatou-se que a lista de projetos anexa à lei é taxativa, facto que viola o princípio da avaliação de impacte ambiental de todos os projetos suscetíveis de provocarem impactes ambientais significativos. Além da taxatividade da lista, não estão previstos critérios ou limiares a partir dos quais determinados projetos que, pela sua natureza, dimensão ou localização, devem ou não ser submetidos à avaliação ambiental.

7. Ao contrário do que anuncia o legislador, a lei de avaliação ambiental não regula a avaliação ambiental de planos, programas e políticas (avaliação ambiental estratégica), limitando-se a regular a avaliação ambiental de projetos conhecida, no direito comparado, como avaliação de impacte ambiental. Por outro lado, pese embora o legislador ter anunciado que o regime gizado na lei de avaliação ambiental também regula o licenciamento ambiental, constatou-se que este instrumento preventivo de tutela ambiental não tem autonomia face a avaliação ambiental de projetos, mas sim é o ato conclusivo do respetivo procedimento; portanto, ficou por regular, não só a AAE como também o licenciamento ambiental de atividades poluidoras.

8. Há uma desarticulação entre a lei de avaliação ambiental e as leis setoriais, anteriores e posteriores, que versam sobre o tema. Este fato é um empecilho à operatividade do instituto;

9. Em relação aos órgãos intervenientes no procedimento, constatou-se que não há uma autoridade de avaliação ambiental com autonomias administrativa, financeira e patrimonial; não há critérios objetivos para a constituição do Comité *ad hoc* de avaliação e para acreditação de gabinetes especializados na preparação de estudos de impacte ambiental;

10. Não há qualquer mecanismo de articulação entre o procedimento administrativo principal e o procedimento de AIA, facto que compromete a colaboração necessária que deveria existir entre as entidades públicas para a defesa do ambiente;

11. A categorização dos projetos é uma fase inútil e prejudicial à aplicabilidade de AIA pois permite isentar certas atividades à exigência de AIA sem a apresentação, no mínimo, do estudo de impacto ambiental.

12. A possibilidade de dispensa dos projetos da categoria B viola os princípios da prevenção, informação e participação;

13. A possibilidade da formação do ato tácito positivo, tanto para emissão da DCA assim como para o CCA viola os princípios da prevenção, decisão e imparcialidade;

14. A não previsão da participação do público em todas as fases do procedimento viola o princípio da informação e participação consagrados na Constituição e nas leis ordinárias aplicáveis e propicia conflitos na prática de AIA e propicia conflitos na prática de AIA;

15. A lei de avaliação ambiental em vigor bem como fatores socioculturais e religiosos constituem empecilhos à efetiva participação do público no procedimento de AIA. Os fatores extralegais podem ser mitigados com a

institucionalização de fórmulas e mecanismos modernos de passar informação e recolher contributos como, por exemplo, através de plataformas eletrónicas e consultas públicas através de *focus groups*;

Estas e outras conclusões extraídas do presente estudo, autorizam-nos a afirmar que uma das causas para a inoperatividade de AIA na Guiné-Bissau é a deficiente regulação da sua estática e dinâmica, ou seja, do seu regime legal.

Deste modo, recomenda-se, não só uma revisão profunda do atual regime jurídico de AIA consagrado na lei 10/2010, de 24 de setembro, de modo a torná-lo operativo, realista e com soluções compatíveis com os princípios que se lhe aplicam, mas também a articulação das leis setoriais em matéria de avaliação ambiental com o regime especial instituído e a criação de um regime especial para a avaliação ambiental de planos e programas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALBUQUERQUE NOBRE, Márcio**, *Riscos ambientais transfronteiriços e avaliação de impacte ambiental* in CEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direitos do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.12 n.23 (2009), pp.109-125

**ALBUQUERQUE, Alexandre de**, *As consequências da anulação contenciosa do indeferimento tácito*: dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990, disponível na biblioteca da FDUL -cota T-397

**AMADO GOMES, Carla**, *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª Edição, Lisboa, aafdl, 2018

\_\_\_\_\_. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de deveres de Proteção do Ambiente*, Coimbra Editora, 2007

\_\_\_\_\_. *O desafio da proteção do ambiente em Angola*, Scientia iuridica, Braga, t.62n.331(jan.-abr.2013), pp.33-58

\_\_\_\_\_. *Direito do Ambiente: Anotações jurisprudenciais dispersas*, 2ª ed. revista e ampliada, Lisboa, ICJP-FDUL, 2017, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>

\_\_\_\_\_. *A avaliação de impacto ambiental e os seus múltiplos: breve panorâmica do quadro normativo euro comunitário e apontamentos de jurisprudência*, in: Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo / coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, e Carla Amado Gomes, Lisboa, ICPJ, 2011

\_\_\_\_\_. *A insustentável leveza do “princípio do desenvolvimento sustentável”* Revista do Ministério Público, Lisboa, a.37 n.147 (jul-set. 2016), p.137-158

\_\_\_\_\_. *O Ambiente como Objeto e os Objetos do Direito do Ambiente*, in Textos dispersos do Direito do Ambiente, vol. I, 1ª reimpressão, Lisboa, aafdl, 2008, pp. 9-33

\_\_\_\_\_. *Subsídios para um Quadro Principlológico dos Procedimentos de Avaliação e Gestão do Risco Ambiental*, in Textos dispersos do Direito do Ambiente, vol. I, 1ª reimpressão, Lisboa, aafdl, 2008, pp. 225-247

\_\_\_\_\_. *A dinâmica da Declaração de Impacto Ambiental (e da decisão de conformidade do RECAPE)* in: Revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICJP, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa: ICJP, 2014 - pp. 287-313, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view>

\_\_\_\_\_. *A biodiversidade à mercê dos mercados? reflexões sobre compensação ecológica e mercados de biodiversidade* / Carla Amado Gomes e Luís Batista in: *Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade* / coordenadora Carla Amado Gomes. - Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP), 2014. Também disponível no endereço: <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/442444>.

\_\_\_\_\_. *Uma nota sobre o artigo 24º da Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos*, artigo disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/texto-artigo\\_24o-versaolonga.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/texto-artigo_24o-versaolonga.pdf)

\_\_\_\_\_. *Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado* In: *A trilogia de Aarhus* / coordenadores Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015 - pp. 61-74 ; Também disponível no endereço: [http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_trilogia\\_aarhus.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf)

\_\_\_\_\_. *Mediação e arbitragem administrativa e direito do ambiente: qualquer semelhança é mera coincidência?* Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, Porto, n.25 (2014), p.29-49

\_\_\_\_\_. *A Revisão do Regime de Avaliação do Impacto Ambiental no contexto da plena transposição o da Diretiva 2014/52/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril: um impacto desfavorável* in Revista do Ministério Público, Lisboa, a.39 nº 154, abril-junho, 2018, pp. 47-68

**AMARAL, Diogo Freitas do, e Maria da Glória F. P. D. Garcia,** *O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo*, Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, a.59n.2(abr.1999), p.447-51



**AMARAL, Diogo Freitas do**, *Curso de direito administrativo*, 4ª ed. Coimbra, Almedina, vol. I, 2015

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*, 3ª ed. Coimbra, Almedina, vol. II, 2016

**ANTUNES, Tiago**, *Singularidades de um regime ecológico: o regime jurídico da Rede Natura 2000 e, em particular, as deficiências da análise de incidências ambientais* in: no ano internacional da biodiversidade: contributos para o estudo do direito da protecção da biodiversidade / coordenação Carla Amado Gomes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2010. pp. 147-213; também disponível no endereço: <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/735>

\_\_\_\_\_. *O Ambiente entre o Direito e a Técnica*, Lisboa, aafdl, 2003

\_\_\_\_\_. *A decisão do procedimento de avaliação de impacte ambiental*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICJP, coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, 2014, pp. 207-286 ( disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view> )

**ARAGÃO, Maria Alexandra**, *Âmbito de aplicação do procedimento de avaliação de impacte ambiental: considerações a propósito das instalações de gestão de resíduos* in CEDOUA, Coimbra, a.1n.1(1998), p.37-51

\_\_\_\_\_. *Strategic environmental assessment in international & european law* CEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.13 n.26 (2010), p.101-104

\_\_\_\_\_. *Direito do ambiente, direito planetário*, Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Coimbra, a.15 n.26-27 (2014), Pp.154-156

\_\_\_\_\_. *O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos* CEDOUA: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.3n.1(2000), p.71-92

**AROSO ALMEIDA, Mário**, *Teoria Geral do Direito Administrativo: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 3ª edição, Coimbra, Almedina, 2016

**AZEVEDO SALDANHA, Ricardo**, *Introdução ao Procedimento Administrativo Comum*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013

**BARROW, Chris.J.**, *Environmental and Social Impact Assessment An Introduction*, ARNOLD, 1997

**Gardon BEANLANDS**, *Métodos de definição do âmbito e estudos de base em AIA in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações)*, Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, p. 57-77

**BELL, Sturt e McGILIVRAY, Donald**, *Environmental Law*, sixth edition, United Kingdom, Oxford, 2006

**BELTRÃO, António F.G.** *Manual de Direito Ambiental*, Editora Método, São Paulo, 2008

**BÉTAILLE, Julien**, *La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement: des insuffisances récurrentes*, Revue juridique de l'environnement, Limoges, n° spécial (2010), pp. 241-251

**CAETANO, Marcelo**, *Manual de direito administrativo* 9ª edição revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral., Lisboa: Coimbra Editora, 1972

**CABRAL, Alexandre**, *Diagnóstico da situação atual da gestão de prospeção e exploração dos recursos minerais da Guiné-Bissau*, Bissau, 2016 (inédito)

**CABRAL DE MONCADA, Luís**, *Os Princípios Gerais de Direito Administrativo, Seu Conteúdo, Tipologia e Alcance* in Em Homenagem ao Professor Diogo Freitas do Amaral, Comissão Organizadora: Augusto de Athayde, João Caupers e Maria da Gloria. F.P.D Garcia, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 694-717

**CALVÃO, Filipa Urbano**, *Os actos precários e os actos provisórios no direito administrativo: sua natureza e admissibilidade: as garantias do particular*, Porto: Universidade Católica Portuguesa, (Coleção estudos e monografias). 1998

**CARDOSO LOPES, Cristiana Maria**, *A legitimação participativa de uma decisão ambientalmente responsável*, CEDOUA, n° 29, Ano XV 1.2012, pp. 117 -129

**CARVALHO, Raquel**, *O deferimento tácito em direito do urbanismo e ambiente: breves reflexões* / Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, Coimbra, n.31-34 (jan-dez.2009-2010), pp.391-416

**CEBOLA, Cátia Marques**, *Resolução extrajudicial de conflitos em matéria ambiental: um inexorável mundo novo* in: Direito do urbanismo e do ambiente: estudos compilados, coordenação de Cátia Marques Cebola, Lisboa: Quid Juris, 2010, pp. 403-440

**CEBALLOS MARTÍN, María Matilde e PÉREZ GUERRA, Raúl**, *Régimen Jurídico de la Evaluación del Impacto Ambiental Y del Tratamiento de Residuos Bajo la Perspectiva del Ordenamiento Jurídico Italiano: “ Del Medio Ambiente Sostentable a la Defensa de los Derechos Humanos”* in Revista de Direito do ambiente e Ordenamento do Território n.os 16/17, Almedina, Coimbra, 1995, pp. 7-80

**CHANCERELLE de MACHETE, Rui**, *A tutela administrativa e judicial dos direitos nas relações poligonais não reguladas normativamente*, In: Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda; coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa, Coimbra, Coimbra Editora, 2012. - 4.v: Direito administrativo e justiça administrativa, p. 819-831;

**CHITO, Beatriz e Raul CAIXINHAS**, *A participação do público no processo de avaliação ambiental*, Revista Critica de Ciências Sociais, nº 36, 1993, pp. 41-53

**CLARK, Brian**, *O Processo de AIA; Conceitos Básicos* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 3-24

\_\_\_\_\_. *A AIA no Banco Mundial* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 572-583

\_\_\_\_\_. *O Processo de AIA nos Países em vias de desenvolvimento* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 541-548

\_\_\_\_\_. *Participação Pública in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações)*, Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 165-171

**COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe**, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente* - Coimbra: Almedina, 1998. Dissertação de doutoramento em direito de ambiente pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

\_\_\_\_\_. *O "Acto" de avaliação de impacto ambiental entre discricionariedade e vinculação: velhas fronteiras e novos caminhos procedimentais da discricionariedade administrativa* In: *Textos Ambiente e consumo/ Centro de Estudos Judiciários*. - Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. - 2.v., p. 277-298

**CORREIA, Fernando Alves**, *A avaliação ambiental de planos e programas: um Instituto de Reforço da Protecção do Ambiente no Direito do Urbanismo* In: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita / organizador Diogo Leite de Campos*; Coimbra, Coimbra Editora, 2009. - 1.v., p. 449-500

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I. Coimbra, Almedina, 2001

**COSTA MARQUES, Maria da Conceição da**, *A auditoria ambiental no reforço das organizações* in *Revisores & empresas*, Lisboa, a.6n.28(Jan.-Mar.2005), pp.15-26

**CUNHA MACHADO RIBEIRO, Marta Chantal da**, *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas: o caso português*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013

**D'ALTE, Tiago Souza e ASSIS RAIMUNDO, Miguel**, *O regime de avaliação ambiental de planos e programas e a sua integração no edifício da avaliação ambiental*, in *Revista jurídica do urbanismo e do ambiente*, Coimbra, n.29-30 (jan.-dez.2008), pp.125-156

**DAVILA, Fernando Vicente**, *Evaluación de impacto ambiental transfronteriza entre España y Portugal*, 1ª ed. - Barcelona: Atelier, 2016

**DE BARROS, Miguel e Odete Semedo**, *A Participação das Mulheres na Política e na Tomada de Decisão na Guiné-Bissau*, (inédito) disponível em: [https://issuu.com/lgdh/docs/relatorio\\_do\\_estudo\\_participacaopol](https://issuu.com/lgdh/docs/relatorio_do_estudo_participacaopol)

**Dicionário da língua Portuguesa Contemporânea**, Edição Academia das Ciências de Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian; coord. João Malaca Cateleiro, Lisboa, Verbo, vol. I, 2001

**DUARTE, David**, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra, Almedina, 1996

**DUARTE, Tiago**, *A Lei de bases do ambiente como lei de valor reforçado* in: A revisão da Lei de Bases do Ambiente: Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, dias 2 e 3 de fevereiro de 2011 / organização de Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pp. 63-70

**DUPUY, Pierre-Marie e Jorge E. VEÑUALES**, *International Environmental Law*, United Kingdom, CAMBRIDGE, 2015

**DUROUSSEAU, Michel**, *Le constat : la biodiversité en crise*, Revue juridique de l'environnement, Limoges, n° spécial (2008), pp.11-19

**DYWYNÁ DJABULÁ, Adilson**, *A Pesca na Guiné-Bissau: retrato fiel da Convenção de Montego Bay?* Tese de mestrado em Administração Pública apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa in *Vinte anos da Faculdade de Direito de Bissau 1990/2010*, Coleção de Teses n° 1, Bissau, 2010

**FALCÃO OLIVEIRA, Filipe**, *Direito Público Guineense*, Coimbra, Almedina, 2005

**FERNANDES CADILHA, Carlos Alberto**, *O silêncio administrativo*, Cadernos de justiça administrativa, Braga, n.28 (jul.-Agos.2001), p.22-36

**FIGUEIREDO DIAS, José; ARAGÃO, Maria. A. e ROLLA, Maria**, *Comentário ao Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental em Portugal*, Lisboa: Ministério do Ambiente, CEDOUA, 2002

**FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo**, *Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Coimbra, ALMEDINA, 2002

\_\_\_\_\_. *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014

\_\_\_\_\_. *O deferimento tácito da DIA: mais um repto à alteração do regime vigente*, CEDOUA- Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e do Ambiente, Coimbra, a.4n.2 (2001), pp.67-90

**FRANÇA GOUVEIA, Mariana**, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3ª edição, Coimbra, Almedina, 2014

**FREITAS, Gilberto Passos de, e AHMED Flávio**, *Mediação ambiental como instrumento de pacificação de conflitos: breves considerações*, Revista do Advogado, São Paulo, a.37 n.133 (Mar. 2017), p.90-96

**FOLQUE, André**, *Procedimento administrativo e defesa do ambiente* in: Textos: Ambiente e consumo - Centro de Estudos Judiciários. – Lisboa,1996, 2.v., pp. 257-276

**GARCÍA URETA, Agustín**, *Comentarios sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental*, Revista de Administración Pública, Madrid, n.194 (mayo-agosto 2014), pp.317-371

**GLASSON, John, Riki THERIVEL, Andrew CHADWICK**, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, Third Edition, United Kingdom, Routledge, 2005

**GLÓRIA GARCIA, Maria da**, *Arguição da Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-políticas do Mestre Luís Filipe Colaço Antunes*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, volume XXXIX-Nº 2, Lisboa, Coimbra editora, 1998, pp. 839-849

**GOMES CANOTILHO, JJ**, *Proteção de direitos fundamentais através de organização e procedimento*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, a.8 (2011)

\_\_\_\_\_. *Relações jurídicas poligonais, ponderação ecológica de bens e controlo judicial preventivo*, Revista jurídica do urbanismo e do ambiente, Coimbra, nº1 (jun.1994), pp.55-66

**GONÇALVES PEREIRA, André**, *Erro e Ilegalidade do Acto Administrativo*, Lisboa: Ática, 1962

**GUEDES, Ana Cláudia**, *Avaliação ambiental estratégica: fundamentos regulatórios constitucionais e princípios: duas experiências europeia in: os dez anos da lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo: génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008: Actas do encontro anual da AD URBEM de 12 de dezembro de 2008 / coordenação de Fernando Gonçalves, João Ferreira Bento, Zélia Gil Pinheiro*. - Lisboa: AD Urbem Associação para o desenvolvimento do direito do Urbanismo e da Construção, pp. 373-381;

**JUSTE RUIZ, José**, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*, McGraw, Marid, 1999

**KISS, Alexandre**, *Direito internacional do ambiente in: Textos: Ambiente e consumo / Centro de Estudos Judiciários*. - Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. - 1.v., pp. 77-141

\_\_\_\_\_. *Droit international de l'environnement*, Beurrier, 3 ème ed. Paris, Pedone, 2004

**KRÄMER, Ludwig**, *Environment impact assessment in EU law - balance and perspectives in revisitando A Avaliação de Impacto Ambiental*, Coord. de Carla A. Gomes e Tiago Antunes, Lisboa, ICJP, 2013. pp.7-23, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view>

**KOSTA, E. Kafft**, *Estado de direito: o paradigma zero: entre lipoaspiração e dispensabilidade*, Coimbra, Almedina, 2007

**KONTÉ Aenza**, *Pour une Démocratie Environnementale en Afrique: de nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement*, in *Revue Africain de Droit de L'environnement*, nº 1, 2014, pp. 37-52

**LAHORGUE, Marie-Béatrice**, *La réforme de l'étude d'impact, Droit administratif*. L'actualité juridique, Paris, a.66n.32(4oct.2010), pp.1807-1811

**LORENA DE SÈNES António, e José TAVARES**, *Organização administrativa e ambiente: a organização administrativa portuguesa actual no domínio do ambiente*, Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente, nº 1, 1994, Coimbra, Almedina, pp. 69-93

**LOUREIRO BASTOS, Fernando**, *A recolha e codificação do direito costumeiro vigente na República da Guiné-Bissau* in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Coimbra, vol I, 2012, pp. 697-722

\_\_\_\_\_. *A internacionalização dos recursos naturais marinhos: contributo para a compreensão do regime jurídico-internacional do aproveitamento conjunto de petróleo e de gás natural nas plataformas continentais, do potencial aproveitamento de recursos minerais na área, da pesca no alto mar e os efeitos da regulamentação convencional respetiva em relação a terceiros Estados*, Lisboa, AAFDL, 2005

**LOZANO CUTANDA, Blanca**, *Derecho Ambiental Administrativo*, 7.<sup>a</sup> edición actualizada, Madrid, DYKINSON, 2006

**MACKINNON J., Aaron, DUINKER, N.Peter e WALKER, R. Tony**, *The Application of Science in Environmental Impact Assessment*, United Kingdom, Routledge, 2018

**MARCEIRINHA, Tiago**, *A audiência dos interessados e o direito fundamental ao ambiente*, Cadernos de justiça administrativa, Braga, n.51(maio-jun.2005), pp.14-25

**MARTÍN MATEO, Ramón**, *Manual de Derecho Ambiental*, 3.<sup>a</sup> edición, Madrid, Thomson, 2003

**MEALHA, Esperança**, *A jurisprudência portuguesa sobre AIA* In: Revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, 30 de outubro de 2013 /coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2014 - pp. 47-61 (livro digital disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view> )



**MEKOUAR, Mohamed Ali**, *Le texte révisé de la Convention sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles: petite histoire d' une grande renovation*, in Etude Juridiques de la FAO en ligne nº 54, avril 2006

**MELO, João Joanaz de**, *Metodologia de avaliação de impactes ambientais* in: Textos: Ambiente e consumo, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996 - 2.v. pp. 299-344

**MELO ROCHA, Mário de**, *A Avaliação de impacto ambiental como princípio do Direito do Ambiente nos quadros internacional e europeu*, Porto, 2000

**MENDES PEREIRA, João**, *Direito Comunitário Material e Integração Sub-Regional: Contributo para o estudo das mutações no processo de integração económica e monetária na África Ocidental*, Lisboa, Almedina, 2017

**MIRANDA, Jorge**, *Direitos Fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2017

**MORAIS, Carlos Blanco de**, *As leis reforçadas na ordem constitucional portuguesa* in: O direito em Portugal / coordenador Alberto de Sá e Mello, 1ª ed. -México, D.F: Ubijus, 2017 - pp. 79-118;

\_\_\_\_\_. *As leis reforçadas: as leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos*, Coimbra: Coimbra Editora, 1998

**MOREIRA, Iara**, *Equipas Multidisciplinares e AIA* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp.128-131

\_\_\_\_\_. *Comunicação dos Resultados do Estudo de Impacte Ambiental- Preparação do Resumo Não Técnico* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 179-185

**MORENO PINA, Catarina**, *Os Regimes de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica*, Lisboa, AAFDL, 2011

**NEVES, Ana Fernanda**, *O âmbito de aplicação da avaliação de impacto ambiental*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes - Lisboa: ICPJ, 2014 - pp. 112-145

**NOGUEIRA BRITO, Miguel**, *Direito de Polícia*, Tratado de Direito Administrativo Especial, Vol. I, Coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Coimbra, Almedina, pp. 281-456

**NOGUEIRA, Teresa Fidélis e PINHO, PAULO**, *Modelos Alternativos de Consulta Pública e Institucional na AIA* in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA) 1994, pp. 192-205

**NORONHA, Francisco**, *A avaliação ambiental estratégica no âmbito do RJIGT: estudo das imbricações procedimentais e substantivas da avaliação ambiental dos planos urbanísticos* in CEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente, Coimbra, a.16 n.32 (2013), pp.67-95

**OLIVEIRA MARTINS, Afonso de**, *Constituição, administração e democracia in Evolução constitucional e perspetivas futuras: nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*. - Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001 - pp. 461-504;

**ORTEGA Álvarez, Luis** (Diretor), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, 4ª edición, Valladolid: Lex Nova, 2005

**OTERO, Paulo**, *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, Almedina, 2007

\_\_\_\_\_. *O desenvolvimento de leis de bases pelo governo*, Lisboa, Lex, 1997

\_\_\_\_\_. *O Poder de Substituição em Direito Administrativo: Enquadramento Dogmático -Constitucional*, Vol. II, Dissertação de Doutoramento, Lex, Lisboa

\_\_\_\_\_. *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Coimbra, Almedina, 2016

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª reimpressão da edição de novembro de 2013, Coimbra, Almedina

\_\_\_\_\_. *A democracia totalitária: do Estado totalitário à sociedade totalitária: a influência do totalitarismo na democracia do século XXI*, - S. João do Estoril: Principia, 2001

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional Português*, vol. II, Coimbra, Almedina, 2010

**PAÇÃO, Jorge**, *A avaliação de impacto ambiental e o princípio da imparcialidade*, in: revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICJP, 30 de outubro de 2013 / coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, 2014. pp- 72-95 (disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view>)

**PAES MARQUES, Francisco**, *As relações jurídicas administrativas multipolares: contributo para a sua compreensão substantiva*, Coimbra, Almedina, 2011

\_\_\_\_\_. *Os interessados no novo Código de Procedimento Administrativo* In: Comentários ao novo Código do procedimento administrativo / coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão. 2ª ed. - Lisboa: AAFDL, 2015, pp. 485-517

\_\_\_\_\_. *A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares* in: A trilogia de Aarhus / coordenadores Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2015 - p. 61-74 ; Também disponível no endereço:

[http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_trilogia\\_aarhus.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf)

**PEREIRA João Miguel, Luís RIBEIRO ROSA e Suana BARROS**, *ganhar com a Biodiversidade*, coord. de Francisco Mendes Palma, São Paulo, Atual Editora, 2008

**PINHO, Paulo**, *Impactes Sociais e Económicos e avaliação de impacte ambiental* in: avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA 1994, pp.231- 240

\_\_\_\_\_. *A Participação do Público na AIA*, in: avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 172-178

**PRIEUR, Michael**, *Droit de l'environnement*, 5ème édition, Paris, Dalloz, 2004

**PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José**, *Curso de Direito Ambiental*, 2ª edição revista e ampliada, Curitiba, 2008

**RAIMUNDO, Miguel Assis**, *A avaliação de impacto ambiental na formação e execução dos contratos públicos*, in Estudos de direito do ambiente e de direito do urbanismo, coordenação de Marcelo Rebelo de Sousa e Carla Amado Gomes, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011, pp. 91-122 (livro digital disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/731/view> )

**REIS CONDESSO, Fernando**, *Direito do Ambiente*, Coimbra, Almedina, 2014

**ROCHA, Mário de Melo**, *O princípio da avaliação de impacto ambiental in: Estudos de direito do ambiente*, Coord. de Mário de Melo Rocha. - Porto: Publicações Universidade Católica, 2003, pp. 135-147

**RODRIGUEZ-ARANA, Jaime**, *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales* - Sevilla: Global Law Press/Editorial Derecho Global, copy. 2015

**ROSA MORENA, Juan**, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, 1.ed. - Madrid: Trivium, 1993

**ROSÁRIO PARTIDÁRIO, Maria do**, *Seleção das ações e Definição do âmbito*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 43-56

\_\_\_\_\_. *A AIA de Políticas, Programas e Planos*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp. 132-145

\_\_\_\_\_. *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica*, Lisboa, 2012

**RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio**, *La evaluación de impacto ambiental: estudio jurisprudencial*, Elcano: Aranzadi, 2000

**SADLER, Barry**, *Mediação Ambiental*, in avaliação de impacte ambiental (conceitos, procedimentos e aplicações), Cento de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente (CEPGA), 1994, pp- 186-191

**SANCHEZ, Luís Enrique**, *A Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*, 2ª ed. Atualizada e ampliada, São Paulo, Oficina de Textos, 2013

**SANTOS OLIVEIRA, L.F.**, *Gestão Ambiental*, Lisboa, Lidel, 2005

**SANTOS, Cláudia Maria Cruz, José Eduardo Figueiredo Dias; Maria Alexandra de Sousa Aragão**, *Introdução ao direito do ambiente*, coordenação científica de José Joaquim Gomes Canotilho. - Lisboa: Universidade Aberta, 1998

**SANTOS CARVALHO FILHO, José dos**, *A discricionariiedade administrativa: análise de seu delineamento jurídico* in *Discricionariiedade Administrativa*, Coord. Emersosn Garcia, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005

**SANTOS CAMPOS, André**, *A Sobrevivência do Conceito Soberania no Mundo Global*, Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL, Coimbra, a.15 n.26-27 (2014), pp.83-98.

**SANTOS, Pedro Kinanga dos**, *Direito administrativo do ambiente*, Escolar Editora, Lobito, 2015

**SARAIVA, Rute**, *A avaliação Ambiental no Direito Internacional* in *Revisitando A Avaliação de Impacto Ambiental*, Coord. de Carla A. Gomes e Tiago Antunes, Lisboa, ICJP, 2013, pp. 24-46 (livro digital disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view>)

**SAVADOGO, Yacouba**, *L'environnement dans le traité de l'UEMOA: une prise en compte implicite* in *Revue Africain de Droit de L'environnement (RADE)* n° 1, 2014, pp. 91-102

**SÉRVULO CORREIA, José Manuel**, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1987

\_\_\_\_\_. *Revisitando o Estado de Necessidade*, in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral / Comissão organizadora Augusto de Athayde, João Caupers, Maria da Glória F. P. D. García*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 720-746

\_\_\_\_\_. *O incumprimento de dever de decidir*, *Cadernos de justiça administrativa*, Braga, n.54 (nov.-dez.2005), pp.6-32

**SILVA, Vasco Pereira da**, *Verde cor de direito: lições de direito do ambiente* /Reimpr. Coimbra, Almedina, 2005

\_\_\_\_\_. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Almedina, Coimbra, 1998

\_\_\_\_\_. *O contencioso administrativo no divã da psicanálise: ensaio sobre as ações no novo processo administrativo*, 2ª ed, Coimbra, Almedina, 2009

\_\_\_\_\_. *Como a Constituição é verde: os princípios fundamentais da Constituição Portuguesa de Ambiente / Evolução constitucional e perspectivas futuras: nos 25 anos da Constituição República Portuguesa de 1976*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2001, pp. 189-223

**SILVA, Vasco Pereira da e MACIEIRINHA, Tiago**, *Agir não agindo: da insustentabilidade do deferimento tácito*, In: Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier - Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. pp. 597-621.

**SILVA, Welena**, *O Silêncio Ensurdecedor da Administrativo Pública: Contributo para o estudo da Inércia Administrativa face ao dever de Aplicabilidade Direta de Direitos Fundamentais*, relatório do mestrado em Direito e Ciência Jurídica (especialidade de Ciências Jurídico-Ambientais), Direito Administrativo, Lisboa, FDUL, 2016/2017 (inédito)

\_\_\_\_\_. *Do que as aves migratórias necessitam? Olhar crítico sobre os mecanismos de conservação de aves aquáticas migratórias afro euroasiáticas*, relatório da parte escolar do mestrado em Direito e Ciência Jurídica, Direito internacional e Europeu do Ambiente, Lisboa, FDUL, 2016/2017 (inédito)

\_\_\_\_\_. *O que vale a decisão do procedimento administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental?* (Estudo comparativo da decisão de AIA na Guiné-Bissau e em Portugal), relatório da parte escolar do mestrado em Direito e Ciência Jurídica, Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente, Lisboa, FDUL, 2016/2017 (inédito)

\_\_\_\_\_.*Relatório do Inventário sobre o estado da Produção Legislativa relativo à Gestão, Prospeção e Exploração dos Recursos Naturais na Guiné-Bissau*, elaborado no âmbito do Projeto “Gestão Transparente – Recursos Sustentáveis” – Reforço de Capacidades da Sociedade Civil para a Monitorização da Gestão e Exploração dos Recursos Naturais financiado pela UE e executado pela ONG TINIGUENA, Faculdade de Direito de Bissau, Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas, Coordenação de Cláudio Monteiro, Bissau, junho de 2016

\_\_\_\_\_.*Estudo sobre Práticas Aduaneiras no Setor Agroalimentar a nível nacional e sub-regional da Guiné-Bissau*, solicitado pelo Instituto Marques de Vale Flor, no âmbito do projeto UE-ACTIVA (Ações Coletivas e Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura) financiado pela UE Bissau, 2017, disponível em: [https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/11/estudo\\_praticas\\_aduaneiras\\_final.pdf](https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/11/estudo_praticas_aduaneiras_final.pdf)

\_\_\_\_\_.*Legislação fundamental de direito do ambiente e dos recursos naturais da Guiné-Bissau*, edição- Carla Amado Gomes- 2018, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/16835/view>

**SILVEIRA, João Tiago**, *O deferimento tácito: (esboço do regime jurídico do acto tácito positivo na sequência de pedido do particular): à luz da recente reforma do contencioso administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004

**SORBARA Jean-Gabriel**, *Les silences de l'administration*, Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Paris, n.4 (juillet-août 2012), PP. 1078-1088

**SOUSA FRANCO António**, *Ambiente e Desenvolvimento: enquadramento e fundamentos do Direito do Ambiente*, In: Direito do ambiente: comunicações apresentadas no curso realizado no Instituto Nacional de Administração de 17 a 18 de maio de 1993, Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 1994, pp. 35-81

**SPENGLER, Fabiana Marion**, *Da Jurisdição à Mediação: para uma outra cultura no tratamento de conflitos*, São Geraldo (Minas Gerais), editora Unijuí, 2010

**TAVARES LANCEIRO, Rui** *O estado de emergência ambiental* in: A revisão da Lei de Bases do Ambiente: Actas do Colóquio realizado na Faculdade de Direito da

Universidade de Lisboa, dias 2 e 3 de fevereiro de 2011 / organização de Carla Amado Gomes, e Tiago Antunes, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2011 - pp. 177-206. Também disponível no endereço: <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/732>

\_\_\_\_\_. *A Instrução do Procedimento de AIA* In: Revisitando a avaliação de impacto ambiental: ICPJ, coordenadores Carla Amado Gomes, Tiago Antunes, Lisboa, 2014, pp. 146-206, disponível em: <http://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/4539/view>

**THIEFFRY, Patrick**, *Droit de l'environnement de l'Union européenne, éléments de droit comparé américain, chinois et indien*, Bruxelles, Bruylant, 2008

**VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos**, *Lições de direito administrativo*, 4<sup>a</sup> ed., Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015

**WOOD, Christopher**, *Environmental Impact Assessment: a Comparative Review*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Pearson, 2003



## **DECISÕES E PARECERES DE TRIBUNAIS CITADOS**

### **1. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA**

- Caso Hungria vs Eslováquia, de 25 de setembro de 1997
- Caso Argentina vs Uruguai, de 20 de abril de 2010
- Caso Nicarágua vs Costa Rica, de 16 de dezembro de 2015
- Caso Nicarágua vs Costa Rica, de 03 de fevereiro de 2018

### **2. PARECER DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR**

- Responsabilités et obligations des Etats qui patronnent des Personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la zone (demande d'avis consultatif soumise à la chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins), de 1 de fevereiro de 2011

### **3. JURISPRUDÊNCIA GUINEENSE**

- Despacho do Tribunal Regional da Província Sul, Processo nº20/2017

- Despacho do Tribunal Regional de Bissau, Vara Cível, Processo nº 519/2018

#### **4. JURISPRUDÊNCIA PORTUGUESA**

- Acórdão do Tribunal Central ADMINISTRATIVO Norte, processo 0092/06, de 18/03/2016
- Acórdão do STA (Iª secção), processo 0515/17 de 29/06/2017
- Acórdão do STA (Iª secção), processo 01001/16 de 16/02/2017
- Acórdão do STA (Iª secção), processo 429/02 de 22/01/2004,

#### **LEGISLAÇÃO CITADA DA GUINÉ-BISSAU**

1. Constituição da República da Guiné-Bissau - 16 de maio de 1984<sup>671</sup>
2. Regimento da Assembleia Nacional Popular - lei 1/2010, de 25 de janeiro
3. Lei de Bases do Ambiente - lei 1/2011, de 2 de março
4. Lei da Avaliação Ambiental - lei 10/2010, de 24 de setembro
5. Lei Quadro das Áreas Protegidas - lei 5-A/2011, de 1 de março
6. Lei Florestal – lei 5/2011, de 22 de fevereiro
7. Lei da Terra - lei 5/98, de 23 de abril
8. Lei do Petróleo – lei 4/2014, de 15 de abril
9. Código de Minas e Minerais - lei 3/2014, de 29 de abril
10. Regime Jurídico de utilização da biotecnologia moderna e da circulação, manipulação, comercialização e disseminação de Organismos Geneticamente Modificados – Decreto-lei 2/2013, de 11 de julho
11. Código do Procedimento Administrativo – lei 17/2011, de 12 de outubro
12. Código dos Contratos Públicos – Decreto-lei 2/2012, de 20 de agosto

---

<sup>671</sup> Alterada pela Lei Constitucional n.º 1/91, de 9 de Maio, Suplemento ao Boletim Oficial n.º 18, de 9 de Maio de 1991, pela Lei Constitucional n.º 2/91, de 4 de Dezembro de 1991, Suplemento ao B.O. n.º 48, de 4 de Dezembro de 1991 e 3.º Suplemento ao B.O. n.º 48, de 6 de Dezembro de 1991, pela Lei Constitucional 1/93, de 21 de Fevereiro, 2.º Suplemento ao B.O. n.º 8 de 21 de Fevereiro de 1993, pela Lei Constitucional n.º 1/95, de 1 de Dezembro, Suplemento ao B.O. n.º 49 de 4 de Dezembro de 1995 e pela Lei Constitucional n.º 1/96, B.O. n.º 50 de 16 de Dezembro de 1996.

13. Código do Processo do Contencioso Administrativo – lei 10/2011, de 14 de junho
14. Lei Orgânica dos Tribunais Administrativos - lei 16/2011, de 12 de outubro
15. Código do Processo Civil - Decreto Lei nº 44. 129/1961, de 28 de dezembro com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei nº 47/690/1967, de 11 de maio
16. Regulamento do licenciamento ambiental – Decreto 8/2017, de 28 de junho
17. Regulamento do estudo de impacto ambiental – Decreto 7/2017, de 28 de junho
18. Regulamento da Participação Público no procedimento da AIA – Decreto 5/2017, de 28 de junho
19. Regulamento de Auditoria Ambiental – Decreto 9/2017, de 28 de junho