ANTAS
DA CUNHA
ECIJA

Projeto de Programa Setorial para as Zonas de Aceleração da Implantação de Energias Renováveis

Relatório Temático
Jurídico

ADCECIJA

Equipa:

Isabel Moraes Cardoso (coordenação)

Ana Pires da Silva (coordenação)

Ricardo Travado Reis

Julho 2026

emeR
ESTRUTURA DE MISSÃO PARA O LICENCIAMENTO DE PROJETOS DE ENERGIAS RENOVÁVEIS 2030

PRR Plano de Recuperação e Resiliência

REPÚBLICA PORTUGUESA

Financiado pela União Europeia NextGenerationEU

LISTA DE ACRÓNIMOS

Acrónimo	Significado
AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ACC	Autoconsumo Coletivo
ACI	Autoconsumo Individual
AIA	Avaliação de Impacte Ambiental
AIncA	Avaliação de Incidências Ambientais
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
AT	Alta Tensão
BT	Baixa Tensão
CC	Código Civil
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, I.P.
CER	Comunidade de Energia Renovável
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
DIA	Declaração de Impacte Ambiental
EGAC	Entidade Gestora do Autoconsumo Coletivo
EMER 2030	Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis 2030
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IU	Instalação de Utilização
MAT	Muito Alta Tensão
MT	Média Tensão
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OE	Opção Estratégica
ORD	Operador da Rede de Distribuição
ORT	Operador da Rede de Transporte
PDM	Plano Diretor Municipal
PEE	Pacto Ecológico Europeu
PIP	Pedido de Informação Prévia
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNEC 2030	Plano Nacional Energia e Clima 2030
PSZAER	Programa Setorial das Zonas de Aceleração da Implantação de Energias Renováveis
RED III	Diretiva (UE) 2023/2413 relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis
REN	Redes Energéticas Nacionais
RESP	Rede Elétrica de Serviço Público
RJAIA	Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

RND	Rede Nacional de Distribuição
RNT	Rede Nacional de Transporte
SEN	Sistema Elétrico Nacional
SIC	Sítios de Importância Comunitária
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TRC	Título de Reserva de Capacidade (de Rede)
UPAC	Unidade de Produção para Autoconsumo
UPP	Unidades de Pequena Produção
ZAER	Zonas de Aceleração da Implantação de Energias Renováveis
ZEC	Zonas Especiais de Conservação
ZPE	Zonas de Proteção Especial

INDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS 2
SUMÁRIO EXECUTIVO 6
A PROPOSTA DO PSZAER 9
1. Enquadramento das ZAER no Direito Comunitário e experiências comparadas 10
1.1. As ZAER no âmbito da RED III: 10
Designação das zonas de aceleração 10
Plano para designação das ZAER 11
Regime de licenciamento nas zonas de aceleração 12
1.2. Experiências comparadas - *Benchmarking* da inserção das ZAER, modelos de licenciamento e outros fatores 14
1.2.1. Identificação e Comparação das abordagens nacionais: 16
2. Enquadramento das ZAER no direito nacional 20
2.1. Delimitação das ZAER 20
2.2 Os objetivos e a natureza do PSZAER 23
2.3. A relação entre os programas e os planos municipais de ordenamento do território: 26
2.4. Regime de articulação do PSZAER com os planos municipais resultantes da Avaliação Ambiental Estratégica 29
2.5. Os limites da autonomia municipal na definição do regime de uso do solo nas ZAER 33
2.6.O dever de adequação dos planos municipais 37
3 Licenciamento Elétrico 41
3.1 Introdução 41
3.2.Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro – Sistema Elétrico Nacional 44
3.2.1. Acesso e Reserva de Capacidade de Rede 44
Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio – Acesso à Rede – Regime temporário 48
3.2.2 Controlo Prévio 49
Licença de Produção e Licença de Exploração: 50
Registo Prévio e Certificado de Exploração 58
Comunicação Prévia 58
3.2.3 Alteração dos Títulos de Controlo Prévio: 59
Sobreequipamento, Reequipamento e Hibridização 60
3.3 Produção Descentralizada 63
3.4 Armazenamento 69
3.5. Medidas excecionais: Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril 72
3.5.1 Simplificação: Licenciamento Elétrico: 73
3.5.2.Simplificação: Licenciamento ambiental 74
4.Controlo ambiental: 75
4.1. Regime Geral 75

4.2. O procedimento de conformidade ambiental em ZAER: análise do artigo 42º-A do Decreto-Lei n.º 12/2022 à luz do artigo 16º-A da RED III 77
5. Controlo urbanístico 83
5.1. Introdução 83
5.2. A necessidade de normas comuns aplicáveis aos aspetos específicos das operações urbanísticas relativas a projetos de energias renováveis 84
5.3. Princípios gerais do controlo urbanístico 86
5.4. Insuficiente densificação normativa dos PDM 88
5.5. Regime de controlo urbanístico atual 90
5.5.1. Comunicação prévia com prazo 90
5.5.2 Isenções de controlo prévio urbanístico 91
5.5.3 O Pedido de Informação Prévia 92
5.6. Novo regime legal – Decreto-Lei n.º 130/2026 e a transição para o modelo de controlo sucessivo 94
5.6.1. Transição do regime vigente para o novo regime legal 94
5.6.2. Regime de comunicação prévia e obras isentas em ZAER 95
5.7. Questões práticas e interpretativas e recomendações para a sua superação 97
6. Pontos de bloqueio à simplificação: 100
7.Avaliação das opções estratégicas para o licenciamento ágil e previsível: 104
8.Licenciamento ágil e previsível: 105
9.Regime de monitorização e pós-avaliação: 108
9.1. A monitorização no contexto da proposta de PSZAER 108
9.2. Fundamentação jurídica para a definição de regime de monitorização dos projetos em ZAER. 110
9.3. Proposta de regime de monitorização: 113
REFERÊNCIAS: 116

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Relatório constitui o documento de suporte jurídico ao Programa Setorial das Zonas de Aceleração da Implantação de Energias Renováveis (PSZAER) e da respetiva Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), correspondendo à versão final que integra as alterações legislativas entretanto ocorridas, designadamente por via da publicação do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, e os contributos resultantes do processo de consulta pública.

O licenciamento ágil e previsível constitui o primeiro dos quatro Fatores Críticos para a Decisão (FCD1) definidos no Quadro de Avaliação Estratégica da AAE do PSZAER, que o identifica como ponto de alavancagem fundamental para a decisão sobre a aceleração da transição energética em Portugal. O presente Relatório Temático Jurídico tem por objeto a análise dos regimes jurídicos e procedimentos administrativos que condicionam a celeridade, transparência, eficiência e previsibilidade do licenciamento de projetos de energias renováveis, em especial, no contexto das Zonas de Aceleração da Implantação de Energias Renováveis (ZAER).

A relevância jurídica e estratégica deste tratamento decorre da obrigação imposta pela Diretiva (UE) 2023/2413 (RED III) de simplificar e acelerar os processos de licenciamento de forma harmonizada, garantindo a implementação eficiente de energias renováveis compatível com as condições ambientais, territoriais sociais, bem como do imperativo de cumprimento das metas de descarbonização fixadas no PNEC 2030 e do objetivo de neutralidade carbónica em 2050.

O âmbito da análise jurídica desenvolvida abrange os principais regimes normativos aplicáveis ao licenciamento de projetos de energias renováveis, o Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro (SEN), na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, que institui o regime jurídico simplificado de licenciamento em ZAER e transpõe parcialmente a RED III, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), e o regime de avaliação ambiental consagrado no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, procedendo à identificação dos riscos regulatórios associados às tendências críticas identificadas na AAE, designadamente, a fragmentação decisória entre entidades licenciadoras (DGEG, APA e municípios), a morosidade e imprevisibilidade dos procedimentos, a insuficiência de recursos humanos, a instabilidade normativa decorrente de mudanças legislativas frequentes e a proliferação de regimes especiais, a desarticulação entre os regimes de licenciamento elétrico e urbanístico, e as questões de capacitação técnica da Administração Pública, digitalização e interoperabilidade de plataformas e coordenação interinstitucional.

As conclusões vertidas no Relatório Ambiental Final da AAE do PSZAER relativamente ao FCD1 são desenvolvidas no presente relatório temático, no quadro normativo recém aprovado, procedendo à avaliação das opções estratégicas para o licenciamento ágil e previsível, com especial enfoque nas ZAER enquanto instrumento principal de aceleração, e aferindo em que medida o regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, dá resposta aos bloqueios identificados, suportando as opções estratégicas do PSZAER e assegurando que a aceleração proporcionada pelas ZAER se efetive num enquadramento de segurança jurídica, proporcionalidade e tutela efetiva dos valores ambientais.

A estrutura e o conteúdo do presente Relatório Temático Jurídico diferem substancialmente da versão preliminar elaborada em maio de 2026. Tal circunstância decorre da alteração significativa do quadro jurídico aplicável, em resultado da transposição para a ordem jurídica

nacional da Diretiva (UE) 2023/2413 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023 (RED III), relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis.

A introdução deste novo enquadramento normativo, em particular no que respeita à delimitação das áreas de aceleração para as energias renováveis, aos procedimentos de licenciamento e à articulação entre os regimes ambiental, energético e urbanístico, determinou a revisão da abordagem metodológica inicialmente adotada e a reformulação relatório preliminar, justificando a elaboração do presente documento com uma estrutura e um conteúdo materialmente distintos.

Por outro lado, a consolidação da proposta do PSZAER, em articulação com os resultados da AAE, permitiu identificar e caracterizar o modelo territorial subjacente ao Programa, designadamente a delimitação das ZAER e a sua aplicação exclusiva aos projetos de produção centralizada de energia a partir de fontes renováveis, solar e eólico; enquadramento que possibilita, ainda, a análise crítica dos riscos associados à operacionalização do PSZAER, em especial os decorrentes da necessidade de assegurar a compatibilização e incorporação das respetivas orientações nos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, condição indispensável para garantir a efetividade do regime e a simplificação procedimental pretendida.

O Capítulo 1 enquadra as ZAER no direito comunitário, com particular incidência no regime introduzido pela RED III em matéria de designação das ZAER e do correspondente regime de licenciamento simplificado e acelerado. Procede-se igualmente à análise comparativa das experiências europeias de transposição da RED III, abrangendo os Países Baixos, a Alemanha, a Itália, a Espanha e a França, concluindo que a aceleração com segurança jurídica e previsibilidade depende, antes de mais, da qualidade do planeamento territorial e da robustez da AAE.

O Capítulo 2 procede ao enquadramento das ZAER no direito nacional, analisando a proposta de PSZAER, cuja elaboração foi determinada pelo Despacho n.º 1532-B/2026, de 06 de fevereiro, enquanto programa setorial no âmbito do sistema de gestão territorial, instituído pela Lei de Bases da Política Pública de Solos, Ordenamento do Território e Urbanismo (LBGPPSOTU)[1] e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)[2], e a sua relação com os planos municipais de ordenamento do território no âmbito das regras de coordenação relativas às relações entre programas e planos territoriais, caracterizando-se o sistema de incorporação do PSZAER nos planos municipais.

O Capítulo 3 analisa o licenciamento elétrico no âmbito do Sistema Elétrico Nacional (SEN) estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, incluindo o regime de acesso à rede e da reserva de capacidade de injeção na Rede Elétrica de Serviço Público (RESP) ao abrigo do Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio, o controlo prévio, as modalidades de sobreequipamento, reequipamento e hibridização, a produção descentralizada e o armazenamento. Analisa-se ainda o regime excecional e temporário do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril, e a articulação com o licenciamento ambiental e o SEN.

O Capítulo 4 analisa o controlo ambiental aplicável aos projetos de energias renováveis, com destaque para o modelo de articulação procedimental entre o controlo prévio energético e os

[1] Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, na sua redação atual.
[2] Decreto-Lei n.º 180/2015, de 14 de maio.

regimes de natureza ambiental, previsto nos artigos 41.º e 42.º do regime do SEN, e mantido, no essencial, na redação futura deste diploma pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho. Analisa-se a separação funcional de competências entre a DGEG, como entidade licenciadora, e a APA, como autoridade ambiental, sublinhando-se a natureza da decisão ambiental como pressuposto material da decisão energética e a necessidade de assegurar a integração coordenada das condições e medidas de minimização e monitorização fixadas na apreciação de conformidade ambiental do projeto.

O Capítulo 5 analisa o regime de controlo urbanístico aplicável aos projetos de energias, considerando o regime de isenção de controlo prévio nas ZAER, ao abrigo do artigo 48.º do SEN, em articulação com o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)[3], na redação que irá entrar em vigor a 1 de outubro, constante do Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, e o regime de comunicação prévia com prazo, enquanto regime especial e transitório, considerando a tensão dialética entre os objetivos de celeridade e de simplificação e a segurança jurídica dos promotores, a falta de atualização dos planos municipais de Ordenamento do território e os bloqueios administrativos ao funcionamento expedito da comunicação prévia. São formuladas recomendações dirigidas à uniformização das práticas administrativas municipais e ao reforço da segurança jurídica dos promotores no âmbito urbanístico

O Capítulo 6 identifica os principais bloqueios à simplificação dos procedimentos de licenciamento de energias renováveis, com destaque para a fragmentação e a complexidade do quadro jurídico, decorrente da coexistência de regimes setoriais distintos — elétrico, ambiental e urbanístico — e da dispersão da transposição da RED III por múltiplos diplomas; a insuficiência e a desigual capacitação de recursos humanos da Administração central e local; o planeamento territorial desatualizado; a natureza excecional e temporária das medidas de simplificação; a crescente complexidade técnica dos projetos; a digitalização sem interoperabilidade; e a ineficiência no aproveitamento da capacidade de rede. Estes fatores traduzem-se em riscos jurídicos relevantes, nomeadamente de insegurança jurídica, de deferimentos tácitos sem análise técnica efetiva e de aumento do contencioso administrativo.

O Capítulo 7 sintetiza as Opções Estratégicas (OE) para o licenciamento ágil e previsível (OE5.1, OE5.2 e OE5.3), já analisadas, sendo a análise é atualizada com a avaliação, no âmbito das OE, da solução adotada pelo legislador para o licenciamento nas ZAER.

Assim, o Capítulo 8 procede à análise comparativa do regime de licenciamento ágil e previsível nas ZAER, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, confrontando o regime legal em vigor com o modelo de procedimento integrado de janela única proposto na fase anterior. Esta análise visa avaliar em que medida o regime legal adotado dá resposta aos objetivos de simplificação e celeridade do procedimento de licenciamento, por um lado, e de segurança jurídica para os promotores e para os municípios, por outro.

O Capítulo 9 aborda o regime de monitorização dos projetos em ZAER, recomendando a introdução no regime do SEN, dos princípios e regras fundamentais deste regime e de habilitação legal para a respetiva regulamentação com vista a um sistema estruturado de monitorização e avaliação da execução dos projetos em ZAER em articulação com a avaliação da execução do PSZAER, assegurando que a simplificação procedimental não compromete a

[3] Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

capacidade de deteção e correção de impactes ambientais ao longo de todo o ciclo de vida dos projetos, salvaguardando os pressupostos que fundamentaram a dispensa de avaliação de impacte ambiental ao nível dos projetos individuais, condição indispensável à adequada transposição da RED III.

Em síntese, os principais riscos jurídicos identificados no Relatório residem na fragmentação normativa resultante da transposição faseada da RED III, na insuficiente capacitação técnica e humana das entidades licenciadoras, na possibilidade de deferimentos tácitos sem análise técnica efetiva — com consequente risco de contencioso administrativo — e na fragilidade do regime de monitorização pós-decisão face à dispensa de avaliação de impacte ambiental a nível de projeto individual. Como recomendações centrais, o Relatório propõe o reforço dos meios humanos e técnicos da DGEG e das câmaras municipais, a uniformização das práticas administrativas municipais, a consolidação e simplificação do quadro normativo aplicável e a instituição de um sistema robusto e sistemático de monitorização e pós-avaliação dos projetos em ZAER, enquanto condições essenciais para assegurar, em simultâneo, a celeridade procedimental e a segurança jurídica dos promotores e dos municípios.

A PROPOSTA DO PSZAER

A proposta de PSZAER estrutura a aceleração da transição energética em torno de três vias complementares destinadas ao cumprimento das metas do PNEC 2030.

A primeira via, considerada prioritária à luz da Diretiva RED III, corresponde à instalação de equipamentos solares em edifícios, coberturas, fachadas, parques de estacionamento e outras superfícies artificializadas, aproveitando estruturas e ligações existentes e reduzindo a pressão sobre o solo rústico.

A segunda via consiste na consolidação dos territórios energéticos já instalados, através do reequipamento, sobreequipamento, hibridização e armazenamento colocalizado, permitindo aumentar a produção com menor expansão territorial.

A terceira via, aquela sobre a qual incide diretamente o Modelo Territorial do PSZAER, traduz-se na delimitação de novas ZAER para produção centralizada de energia solar fotovoltaica e eólica terrestre.

A proposta tem por pressuposto o regime da RED III transposto pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, que estabelece procedimentos de controlo prévio simplificados assentes na verificação de conformidade com regras previamente estabelecidas, com prazos de apreciação de conformidade ambiental e de emissão da licença de produção reduzidos, e a isenção de controlo prévio municipal urbanístico para os projetos integralmente localizados em ZAER cujos planos territoriais, em especial, o PDM, tenham sido atualizados por incorporação das orientações e diretrizes do Programa.

Quanto ao modelo territorial, a proposta de PSZAER adota critérios diferenciados para cada tecnologia. Para a produção solar fotovoltaica, privilegiam-se áreas com recurso energético adequado, organizadas em polígonos com dimensão superior a 100 hectares e localizadas a menos de 10 km de uma subestação da Rede Nacional de Transporte ou de Distribuição, *numa*

lógica de implantação modular, descontínua e ajustada à capacidade de carga territorial. Para a produção eólica terrestre, foram consideradas áreas com recurso adequado e dimensão superior a 20 hectares, sem aplicação de limiar de distância às subestações, dada a maior concentração espacial do recurso eólico. A aplicação destes critérios, combinada com a exclusão prévia das áreas de elevada sensibilidade ambiental resultou na identificação de cerca de 153 613 hectares para ZAER solares, distribuídos por aproximadamente 500 polígonos, e de cerca de 44 622 hectares para ZAER eólicas, distribuídos por 385 polígonos. No caso solar, a maioria dos polígonos apresenta uma dimensão entre 100 e 500 hectares, enquanto no caso eólico predominam os polígonos com áreas entre 20 e 50 hectares.

Estas áreas abrangem o território de 153 municípios de Portugal Continental, evidenciando uma distribuição territorial desigual: a componente solar está presente na generalidade dos concelhos abrangidos, enquanto a componente eólica assume uma expressão mais seletiva e concentrada, sobretudo no Norte e Centro. A área total com aptidão para ZAER corresponde a cerca de 2% do território continental, *uma oferta deliberadamente superior à área necessária para a concretização das metas, de modo a permitir opções de localização e a reduzir a concentração de impactes* (Relatório Ambiental).

Por estas razões a abordagem do presente relatório centra-se, predominantemente, no regime associado à produção centralizada, tendo por pressuposto a operacionalização das orientações do PSZAER ao nível dos planos municipais.

1. Enquadramento das ZAER no Direito Comunitário e experiências comparadas

1.1. As ZAER no âmbito da RED III:

Designação das zonas de aceleração

A RED III apresenta uma alteração estrutural do quadro jurídico europeu em matéria de planeamento territorial, licenciamento e implantação de projetos de energias renováveis. No contexto da concretização dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu (PEE)e do Plano REPowerEU, a RED III introduz mecanismos jurídicos destinados a reduzir significativamente os obstáculos administrativos e territoriais ao desenvolvimento de energias renováveis, assegurando simultaneamente a proteção ambiental e a segurança jurídica dos investimentos.

Entre esses mecanismos, assume particular relevância a obrigação de os Estados Membros procederem ao mapeamento espacial e coordenado do seu território, bem assim à adoção de um ou mais planos de designação ZAER, necessárias para o cumprimento das metas nacionais em matéria de energias renováveis até 2030.

Nos termos da RED III estas zonas correspondem a áreas ou locais específicos onde o desenvolvimento de projetos de energias renováveis de uma ou mais tecnologias é particularmente adequado, por salvaguardar os valores ambientais e territoriais relevantes e, por esse facto, permitindo a aplicação de procedimentos de licenciamento substancialmente simplificados e acelerados. A Diretiva determina que o mapeamento deve integrar de forma articulada, informação relativa ao potencial técnico das diferentes tecnologias renováveis, à

disponibilidade de infraestruturas energéticas, às restrições ambientais e às exigências do ordenamento do território, ou seja, deve assentar numa abordagem estratégica e preventiva, privilegiando áreas de baixo conflito ambiental, tais como zonas artificializadas, áreas degradadas, infraestruturas existentes ou superfícies antrópicas, e excluindo áreas ambientalmente sensíveis. As ZAER devem ser designadas para tecnologias específicas – solar e eólica – tendo em conta as suas caraterísticas técnicas e os respetivos impactes previsíveis.

A mesma Diretiva estabelece ainda que, previamente à sua adoção, o Plano ou Planos que designam as ZAER devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental nos termos da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, cujo procedimento, no ordenamento jurídico nacional se encontra consagrado no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho na redação atual.

A Diretiva RED III confere centralidade ao licenciamento célere dos projetos de energias renováveis, pois que, é identificado como um dos principais entraves ao seu desenvolvimento e, por conseguinte, à concretização dos objetivos, acelerados, de transição energética e descarbonização da economia.

Nas ZAER, os projetos de energia renovável que cumpram as regras e as medidas identificadas no plano ou nos planos que designam estas zonas beneficiam de uma presunção de ausência de efeitos significativos no ambiente, desde que cumpram as regras e medidas de mitigação consagradas no plano (o *mitigation rulebook*), na medida em que esses impactos foram antecipadamente identificados e avaliados ao nível estratégico, através da avaliação ambiental estratégica do plano de designação da ZAER e das correspondentes medidas de mitigação nele previstas.

Assim, a RED III não consagra uma isenção absoluta da AIA para os projetos localizados em ZAER. A dispensa da aplicação dos procedimentos de avaliação ambiental encontra-se condicionada à verificação, pela autoridade competente, do cumprimento das condições previstas no artigo 16.º-A, n.os 4 e 5, assegurando que o projeto respeita as medidas de mitigação e os pressupostos que fundamentaram a designação da zona de aceleração.

Plano para designação das ZAER

A Diretiva RED III estabelece que, até 21 de fevereiro de 2026, cada Estado-Membro deve adotar um ou mais planos que designem as ZAER.

Nesses planos, as autoridades competentes devem (artigo 15.º-C, n.º 1 da Diretiva RED III):

a) Na designação pelo plano das ZAER, nas quais se espera que a instalação de um ou mais tipos de fontes de energia renováveis não tenha um impacto ambiental significativo tendo em conta as particularidades da zona, assegurando:

(i)a atribuição de prioridade a superfícies artificiais e edificadas, tais como telhados e fachadas de edifícios, infraestruturas de transporte e áreas circundantes, parques de estacionamento, explorações agrícolas, locais de deposição de resíduos, zonas industriais, minas, massas de água interiores, lagos ou reservatórios artificiais, instalações de

tratamento de águas residuais urbanas e terrenos degradados não utilizáveis para a agricultura;

(ii)excluir sítios da Rede Natura 2000 e zonas protegidas ao abrigo de regimes nacionais para a conservação da natureza e da biodiversidade, principais rotas migratórias de aves e mamíferos marinhos, bem como outras zonas identificadas com base em mapas de sensibilidade e nos instrumentos referidos no ponto seguinte exceto as superfícies artificiais e edificadas localizadas nessas zonas, como telhados, parques de estacionamento ou infraestruturas de transporte;

(iii)utilizar todos os instrumentos e conjuntos de dados apropriados para identificar as zonas em que as centrais de energia renovável não têm um impacto ambiental significativo, incluindo os mapas de sensibilidade da vida selvagem, tendo simultaneamente em conta os dados disponíveis no contexto do desenvolvimento de uma rede Natura 2000 coerente, no que diz respeito aos tipos de habitats e espécies ao abrigo da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, e quanto às aves e aos sítios protegidos ao abrigo da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

b) Na regulamentação destas áreas:

Devem ser estabelecidas regras adequadas, nomeadamente no que diz respeito às medidas de mitigação a adotar para a implantação de centrais de energia renovável e de armazenamento colocalizado de energia, bem como aos ativos necessários para a ligação de tais centrais e armazenamento à rede, a fim de evitar o impacto ambiental negativo que possa surgir ou, se tal não for possível, de o reduzir significativamente, assegurando a aplicação proporcionada e atempada de medidas de mitigação adequadas.

Estas medidas de mitigação devem ser orientadas para as especificidades de cada zona de aceleração da implantação das energias renováveis identificada, para o tipo ou os tipos de tecnologia de energia renovável a implantar em cada zona e para o impacto ambiental identificado.

Por seu turno, nos referidos planos deve ser explicitada a avaliação efetuada para identificar cada zona propícia à aceleração das energias renováveis designada com base nos critérios acima referidos, avaliação esta que fundamenta também a determinação das medidas de mitigação adequadas.

Com o enquadramento acima exposto, a Diretiva deixa assim aos Estados-Membros a determinação do tipo de plano a adotar para a designação das zonas de aceleração da implantação de energias renováveis.

Regime de licenciamento nas zonas de aceleração

A RED III introduz uma reformulação profunda de conceção do modo de licenciamento de projetos de energias renováveis, conferindo-lhe reconhecimento, não apenas como de um instrumento de controlo administrativo, mas como um modelo de governação territorial

preventiva e estratégica da política energética europeia diretamente ligado à concretização de objetivos de transição energética, climáticos, de segurança e independência energética.

Neste contexto, a RED III estabelece uma distinção concetual e funcional explicita entre, por um lado, o licenciamento acelerado aplicável a projetos de energias renováveis em geral, e, por outro, o regime reforçado e prioritário de licenciamento nas ZAER, impondo aos Estados-Membros a obrigação de adaptação dos seus regimes jurídicos de licenciamento de modo a garantir procedimentos mais simples, previsíveis e céleres com prazos máximos vinculativos para a decisão administrativa.

Para os projetos localizados fora das ZAER, a RED III consagra um regime de licenciamento assente numa lógica de aceleração procedimental, mas sem alteração do modelo, dito "clássico" de licenciamento baseado numa análise individual e casuística dos projetos e, incluindo, quando aplicável avaliação de impacte ambiental. Ou seja, mantém um modelo de verificação e cumprimento integral dos regimes jurídicos ambiental e territorial, resultando a aceleração, sobretudo, da redução de prazos – prazo máximo para emissão de decisão de licenciamento em vinte e quatro (24) meses, melhoria de coordenação administrativa e da simplificação procedimental.

Por seu turno, é nas ZAER - áreas e/ou locais previamente definidas, mapeadas e avaliadas onde, a implantação, desenvolvimento e exploração de projetos de determinada tecnologia, solar ou eólica, não é suscetível de causar impactes negativos significativos no ambiente - que a RED III introduz uma mudança mais estrutural na forma de conceção do licenciamento que passa a assentar numa lógica de verificação de conformidade com regras previamente estabelecidas para a ZAER com avaliação ambiental efetuada ao nível do planeamento estratégico territorial mediante mapeamento territorial coordenado e definição de regras e medidas de mitigação aplicáveis aos projetos nas ZAER.

Estas medidas de mitigação - *mitigation rulebook* - cujo cumprimento pelos promotores confere a referida «presunção de conformidade com as disposições relevantes do direito ambiental da União» e a correspondente isenção de AIA, é **ilidível, dependendo a sua manutenção da verificação continuada de que as medidas de mitigação são eficazes e que os impactos previstos pelo plano não foram ultrapassados** [4].

O licenciamento assume uma natureza simplificada e prioritária cifrada na redução de prazos máximos[5] até doze (12) meses e, até seis (6) meses, nos casos de projetos de *repowering*, numa avaliação focada no cumprimento de condições previamente fixadas no plano de designação da ZAER, dispensando, em regra, avaliações ambientais completas ao nível de projeto[6], desde que este cumpra as medidas destinadas a evitar ou a minimizar os impactes fixadas no pelo plano de designação, numa redução (significativa) da margem de discricionariedade administrativa e por ganhos de eficiência administrativa e segurança jurídica dos promotores reforçando a previsibilidade, reduzindo o risco de litigiosidade e contribuindo para uma articulação mais eficaz de politicas energéticas, ambientais e de ordenamento do território.

[4] Cfr. Capítulo 9.
[5] Artigo 16.º-A, n.º 1 da RED III.
[6] Artigo 16.º-A, n.º 3 da RED III.

A RED revista não elimina toda a avaliação individual dos projetos, mas substitui-a por uma análise simplificada[7] , que visa determinar «se o projeto é altamente suscetível de dar origem a efeitos adversos significativos imprevistos, atenta a sensibilidade ambiental da área geográfica em que se localiza, que não tenham sido identificados durante a AAE ou a avaliação adequada realizada sobre o plano da ZAER.

A triagem (*screening*) opera, portanto, como um teste de falibilidade da AAE do plano, pois cada projeto será avaliado por referência às medidas de mitigação do "*rulebook*", mas também para determinar a eventual produção de impactes não previstos na AAE. O qualificativo «imprevistos» (*unforeseen*) é a chave: o procedimento não questiona a validade global do plano, mas verifica se a realidade da área revela efeitos não contemplados na AAE. Quando o resultado da avaliação simplificada é positivo, ou seja, o projeto é altamente suscetível de gerar efeitos adversos significativos imprevistos, produzem-se duas consequências distintas: para o projeto individual é exigida uma AIA específica, perdendo este o benefício da isenção e para o plano, os dados ambientais relevantes resultantes dessa AIA devem alimentar a revisão do plano de designação da ZAER. Dependendo dos resultados da análise simplificada, podem ser impostas medidas de mitigação adicionais específicas para determinados projetos dentro da ZAER[8]

Este modelo de licenciamento como instrumento (chave) de aceleração da transição energética que promove a aceleração generalizada de procedimentos, estabelece um regime reforçado e prioritário nas ZAER, procede à transferência de avaliação ambiental para uma fase estratégica de planeamento e confere uma maior segurança e previsibilidade a todos os intervenientes, obriga os Estados-Membros, inclusive Portugal, a adaptar os regimes jurídicos e modelos de licenciamento de molde a garantir uma aceleração efetiva e operacional.

No enquadramento europeu resultante da RED III que consagra novas abordagens à implantação de energias renováveis a nível territorial e de licenciamento, atribuindo aos Estados Membros um papel central na articulação entre políticas energéticas, ambientais e de ordenamento do território, são considerados, também, como fatores de aceleração e capazes de alterar cenários de localização e tecnologia, soluções tecnológicas e de infraestruturas como o armazenamento, o *repowering*, sobreequipamento, hibridização e soluções de produção descentralizada – autoconsumo.

1.2. Experiências comparadas - *Benchmarking*[9] da inserção das ZAER, modelos de licenciamento e outros fatores

A Diretiva RED III impôs a todos os Estados-Membros a obrigação de designação de ZAER e de adaptação dos seus regimes jurídicos de licenciamento de molde a garantir procedimentos

[7] Artigo 16.º-A, n.ºs 4 e 5 da RED III.
[8] *Study on the designation of Renewables Acceleration Areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy — Final Report, elaborado pela Trinomics* para a Direção-Geral da Energia da Comissão Europeia (Direção C — *Green Transition and Energy System Integration*, Unidade C.1 — *Renewables and Energy System Integration Policy*), junho de 2024, págs 26 e 27.
[9] O benchmarking assenta em documentação oficial, relatórios de avaliação europeus e nacionais e demais literatura disponíveis até à data de elaboração deste relatório.

mais simples, previsíveis e céleres com prazos máximos vinculativos para a decisão administrativa.

O grau de implementação da RED III varia significativamente entre países, limitando, inclusive a comparabilidade em alguns casos. A análise comparativa das experiências de implementação da Diretiva RED III permite identificar padrões transversais aos diferentes contextos nacionais e que constituem referências para a abordagem nacional, cfr. Quadro abaixo.

País	Modelo institucional	Mecanismo de Integração	Vantagem	Risco	Observações
Países Baixos	Lei única de ambiente e ordenamento (*Omgevingswet*); competências por escala (município / província / Estado)	Integração dos requisitos RED III na legislação existente, com mecanismos de aceleração nos procedimentos correntes	Sistema maduro com alta capacidade institucional; licença única integrada	Processos paralelos (azoto, água) com potencial de recurso prolongado	A simplificação processual é eficaz apenas quando sustentada por capacidade institucional robusta em todas as entidades consultadas
Alemanha	*Baugesetzbuch*; planos regionais com *Vorranggebiete*	Conversão direta das *Vorranggebiete* em RAA; AAE prévia dispensa avaliações por projeto; metas vinculantes de afetação de solo para energia eólica nos *Länder*	Aceleração significativa pela pré-avaliação estratégica	Qualidade variável das avaliações prévias entre *Länder*	A Avaliação Ambiental Estratégica de qualidade, realizada ao nível do programa, é um acelerador do licenciamento individual — não um obstáculo
Itália	Sistema fragmentado; competências regionais significativas; planos paisagísticos regionais com proteção robusta	Autorização Única integrando construção e operação; RAA em fase inicial, com foco em zonas industriais	Adaptação ao contexto regional; proteção das paisagens culturais assegurada	Implementação desigual entre regiões; AAE regionais ainda em curso	A ausência de critérios nacionais mínimos vinculantes gera desigualdade de padrões ambientais e velocidade de implementação
Espanha	17 Comunidades Autónomas com autoridade sobre ordenamento do território; AIA como requisito central	Antecipação regional à legislação nacional em várias comunidades (Andaluzia, Catalunha, Canárias)	Flexibilidade e adaptação ao contexto regional	Fragmentação regulatória; risco de competição entre regiões com padrões mais permissivos	A definição de critérios mínimos nacionais é determinante para prevenir uma corrida para requisitos mínimos
França	*Code de l'urbanisme*; planos locais (*PLU*) e regionais (*SRADDET*); autorização ambiental única	ZAER ao abrigo da lei APER (2023) sem AAE integrada; RAA "reforçadas" com AAE previstas para 2026	Rapidez de zonamento	Salvaguardas ambientais adiadas para o licenciamento individual, com litigiosidade acrescida	A separação entre o zonamento e a avaliação ambiental aumenta o risco jurídico e a conflitualidade na fase de projetos

Observa-se como ponto convergente uma tendência para a integração e simplificação dos modelos e regimes de licenciamento. Os Países Baixos são o exemplo paradigmático, a *Omgevingswet* unifica uma multiplicidade de diplomas num único regime, e a Alemanha e a Itália seguem trajetórias similares de concentração de autorizações num título único. Esta convergência não é meramente administrativa, mas sintomática do reconhecimento de que a fragmentação procedimental constitui, por si mesma, um obstáculo à aceleração de procedimentos, independentemente das condições de recurso. Verifica-se, contudo que a mera integração formal dos procedimentos não elimina automaticamente a complexidade substantiva: nos Países Baixos, as licenças paralelas de natureza e hídricas continuam a gerar processos de recurso prolongados; em Itália, a Autorizzazione Unica coexiste na prática com

autorizações adicionais de carácter paisagístico e ambiental que diluem o ganho de eficiência esperado.

Outro padrão relevante é a centralidade do ordenamento do território como condição prévia de aceleração. A Alemanha é o caso mais paradigmático e avançado: a existência de áreas prioritárias previamente avaliadas -*Vorranggebiete* permitiu converter diretamente essas zonas em ZAER sem nova AAE, conferindo ganhos de tempo e conferindo maior segurança jurídica aos promotores. Este modelo assenta numa tradição consolidada de planeamento regional com forte componente vinculativa, uma condição que não está igualmente presente em todos os países. Espanha ilustra o risco inverso: a descentralização extrema nas Comunidades Autónomas gera desigualdade de padrões ambientais e ritmos de implementação muito díspares entre regiões, com algumas já a designar ZAER de forma autónoma e outras sem qualquer processo em curso.

Um outro padrão de análise prende-se com a relação entre a celeridade e qualidade de avaliações ambientais. A abordagem alemã, ao dispensar AAE nas ZAER já avaliadas, privilegia explicitamente a celeridade; a francesa, ao adiar para a fase de licenciamento de cada projeto, gera incerteza sistémica. Ambas as opções revelam que a tensão entre aceleração e proteção ambiental não desaparece com a transposição da RED III — apenas se desloca para diferentes momentos e escalas do processo.

Resulta desta análise comparativa de forma consistente que a celeridade não se alcança com a supressão de avaliações ambientais, outrossim com a sua antecipação ao nível do planeamento.

1.2.1. Identificação e Comparação das abordagens nacionais:

Alemanha – Abordagem centralizada com metas de superfície

A Alemanha adotou uma abordagem *top-down* através da Windenergieflächenbedarfsgesetz (Lei das Necessidades de Superfície para Energia Eólica), que fixa objetivos federais em termos de percentagem de superfície estadual dedicada à energia eólica *onshore*: 1,4% até 2026 e entre 1,8% e 2,2% até 2032, consoante as condições eólicas e as áreas de proteção da natureza de cada Land. Os 13 Länder maiores devem conduzir os seus próprios processos de planeamento, orientados por regras uniformes e modelização emitidas pelo governo federal.

No plano da monitorização, a Alemanha beneficia de um quadro pré-existente de recomendações de distância de turbinas eólicas a áreas importantes para aves, publicadas pelo Grupo de Trabalho dos Conservatórios Estaduais de Aves (Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten), que preconiza uma distância mínima de 10 vezes a altura da turbina (ou pelo menos 1200 m). Este quadro constitui, na prática, um precedente para o conteúdo do *mitigation rulebook*. Todavia, não se identifica nos documentos consultados um mecanismo específico de revisão periódica do plano comparável ao exigido pelo artigo 15.º-C, n.º 3.

França – Abordagem descentralizada com ferramentas nacionais harmonizadas

A França adotou a Loi n.º 2023-175, de 10 de março de 2023, relativa à aceleração da produção de energias renováveis (Loi ApER), que alterou o Code de l'urbanisme para introduzir derrogações explícitas às proibições de construção em zonas-tampão de autoestradas, permitindo a instalação de infraestruturas solares. O modelo francês é descentralizado: a competência de designação das áreas de aceleração (aires d'accélération) é atribuída às autarquias locais (communes), com suporte de uma ferramenta cartográfica SIG nacional disponibilizada pelo Office français de la biodiversité (OFB), que identifica zonas de exclusão e zonas de atenção particular em todo o território nacional.

No que respeita à monitorização, a França não exclui *a priori* áreas de corredores ecológicos (Trame Verte et Bleu) da aceleração, mas exige a sua consideração pelas autoridades locais no processo de planeamento. As áreas inundáveis e áreas protegidas ao abrigo da Diretiva-Quadro da Água são igualmente tratadas como áreas de atenção especial, e não como exclusões legais absolutas. Esta abordagem permite uma maior flexibilidade na designação, mas exige mecanismos de monitorização mais robustos para compensar a menor rigidez das exclusões.

Países Baixos – Quadro de avaliação de efeitos cumulativos *offshore*

Os Países Baixos desenvolveram um quadro específico para avaliar a acumulação de efeitos ecológicos da eólica *offshore*, que analisa os impactos cumulativos dos parques eólicos existentes, em construção e planeados até 2030, para determinar se o conjunto dos parques produz efeitos negativos significativos na ecologia. Este constitui o modelo mais avançado de monitorização de impactos cumulativos identificado nos documentos consultados.

Os promotores de parques eólicos *offshore* nos Países Baixos estão sujeitos a obrigações de reporte específicas relativamente à implementação de medidas de mitigação para morcegos (arranque a 5 m/s desde uma hora após o pôr do sol até duas horas antes do nascer do sol, de 15 de agosto a 30 de setembro; velocidade de rotação inferior a uma rpm quando a velocidade do vento é inferior a esse valor). A obrigação de reporte é expressamente prevista nas condições de licenciamento.

Bélgica – Programa de monitorização de ecossistema marinho

A Bélgica mantém um programa de monitorização dos efeitos da instalação de turbinas eólicas no ecossistema marinho (gerido pelo Royal Belgian Institute of Natural Sciences — MUMM), que constitui um exemplo de monitorização científica integrada dos impactos ambientais de múltiplos projetos numa mesma área. Este modelo operacionaliza, *avant la lettre*, o conceito de monitorização contínua e conjunta que a RED III preconiza para as ZAER.

Espanha – Ferramenta de Zonamento da sensibilidade ambiental

Espanha desenvolveu uma ferramenta de zonamento da sensibilidade ambiental do território nacional que apresenta duas camadas de informação (uma para energia eólica e outra para fotovoltaico), com o valor do índice de sensibilidade ambiental e os indicadores associados em cada ponto do mapa. Esta ferramenta pode servir de base à triagem *(screening*) dos projetos individuais prevista no artigo 16.º-A, na medida em que fornece dados georreferenciados sobre

a sensibilidade da área. Espanha excluiu igualmente as áreas de proteção hídrica e os solos agrícolas de elevado valor.

Croácia – Projeto piloto do Condado de Zadar

O Condado de Zadar, na Croácia, serviu de projeto-piloto para uma abordagem integrada de planeamento de energias renováveis, em colaboração com The Nature Conservancy e o Energy Institute Hrvoje Požar (EIHP). A metodologia aplicou uma abordagem escalonada (stepwise) de mapeamento de sensibilidade: (i) identificação de áreas com restrições legais (zonas de exclusão); (ii) identificação de áreas potencialmente e altamente vulneráveis; (iii) avaliação das áreas remanescentes mediante análise multicritério (MCA). Esta metodologia está atualmente a informar o estudo mais amplo sobre áreas candidatas a RAA a nível nacional na Croácia, e excluiu os solos agrícolas de elevado valor e as zonas de proteção hídrica.

Estónia — Eliminação de barreiras regulatórias

A Estónia identificou no seu Plano de Recuperação e Resiliência a energia eólica — em particular *offshore* — como a solução mais eficiente para a transição para uma geração de eletricidade climaticamente neutra (Estratégia Estónia 2035). Reconhecendo que restrições nacionais de altura para controlo de tráfego aéreo limitavam a implantação de novas turbinas (>200 m), planeou o investimento num novo sistema de radar compatível (previsto para 2026), seguido da remoção da limitação de altura no primeiro trimestre de 2027. Esta abordagem de identificação proativa e eliminação de barreiras regulatórias constitui uma boa prática de preparação para a designação de ZAER.

SINTESE:

As experiências europeias ilustram que a aceleração com segurança jurídica e previsibilidade depende do planeamento territorial e da sua qualidade, não tanto de títulos únicos de licenciamento. O exemplo alemão é nesse aspeto paradigmático e demonstra que uma avaliação ambiental prévia permite acelerar, num contexto, porém de robustez de capacidade institucional de todas as entidades intervenientes. Observa-se, deste modo que, para Portugal, investir na robustez do PSZAER e na delimitação criteriosa das ZAER são condições necessárias, mas insuficientes sem entidades capacitadas e tecnicamente apetrechadas para responder com qualidade e celeridade em todas as fases do processo.

Da análise comparada efetuada extraem-se as seguintes **conclusões para a transposição dos mecanismos de controlo administrativo das ZAER para o ordenamento jurídico português**:

(a) Modelo de governança: Portugal poderá beneficiar de uma abordagem híbrida, combinando a definição de critérios e instrumentos cartográficos a nível nacional (à semelhança da Alemanha e da ferramenta SIG francesa) com a participação das autoridades regionais e locais na operacionalização das ZAER. O trabalho do GTAER constitui já um primeiro passo nesta direção, devendo ser complementado com a definição clara das competências de monitorização operacional.

(b) Obrigações de reporte: As obrigações de reporte detalhadas identificadas nos Países Baixos (com indicação expressa dos parâmetros a reportar e da periodicidade) devem inspirar a regulamentação nacional. A legislação de transposição deverá prever, no mínimo: (i) o reporte periódico da implementação das medidas de mitigação; (ii) protocolos de comunicação de incidentes; e (iii) o dever de monitorização da eficácia das medidas inovadoras.

(c) Triagem de projetos e ferramenta de sensibilidade: A ferramenta espanhola de zonamento da sensibilidade ambiental pode servir de modelo para a operacionalização da triagem prevista no artigo 16.º-A. Portugal dispõe já de bases SIG desenvolvidas pelo GTAER que poderão ser adaptadas para integrar um sistema de apoio à decisão na triagem caso a caso, com critérios georreferenciados de sensibilidade por tecnologia.

(d) Programa de monitorização científica: O programa belga (MUMM) de monitorização do ecossistema marinho em zonas de parques eólicos constitui uma referência para a criação de um mecanismo análogo em Portugal, que poderá ser articulado com as competências do IPMA e do ICNF, assegurando a produção de dados ambientais de qualidade para alimentar a revisão periódica dos planos ZAER.

(e) Eliminação proativa de barreiras: O exemplo estónio de identificação e remoção programada de barreiras regulatórias (restrições de altura para controlo de tráfego aéreo) constitui uma boa prática que Portugal deve considerar, designadamente quanto à revisão de restrições ao aproveitamento de áreas ao longo de infraestruturas de transporte (à semelhança da derrogação francesa introduzida pela Loi ApER).

(f) Divergência relevante face à RED III: Nenhum dos Estados-Membros analisados apresenta, à data dos documentos consultados, uma transposição integral e confirmada dos mecanismos de monitorização dos artigos 15.º-C e 16.º-A da RED III. As práticas identificadas constituem precedentes e instrumentos preparatórios, não medidas formais de transposição notificadas.

Esta constatação reforça a importância de Portugal adotar uma legislação de transposição completa e coerente, que integre as boas práticas comparadas identificadas sem aguardar pela consolidação de modelos em outros Estados-Membros.

De acordo com a RED III, a aceleração não se circunscreve à definição de ZAER e adaptação de modelos de licenciamento simplificado, considera, ainda, como fatores de aceleração e capazes de alterar cenários de localização e tecnologia, soluções tecnológicas e de infraestruturas como o armazenamento, o *repowering*, sobreequipamento, hibridização e soluções de produção descentralizada – autoconsumo.

Assim, é de elementar importância considerar nesta análise outros modelos e práticas. Destacamos as seguintes:

Espanha e Itália: Produção Descentralizada, Autoconsumo Coletivo, Comunidades de Energia:

O regime jurídico italiano optou pelo reforço e atualização de quadro regulatório no que respeita a incentivos, alargamento de elegibilidade e maior clareza operacional de molde a potenciar e incentivar a produção de energia em modelo descentralizado. Não limita a aceleração a *utility*

scale. A via descentralizada torna-se real quando o investidor sabe como licenciar, como partilhar e como receber remuneração pela energia partilhada.

Espanha, por seu turno procedeu à simplificação do modelo de autoconsumo, adotando a produção descentralizada como o modelo de produção regra/normal. Desenvolveu, ainda, um modelo de articulação de planeamento energético e rede compatibilizando a expansão renovável com a infraestrutura existente e com as necessidades de consumo.

2. Enquadramento das ZAER no direito nacional

2.1. Delimitação das ZAER

O novo enquadramento legal em transposição da RED III deve assegurar que a aceleração da transição energética assenta numa lógica de planeamento antecipado e decisão estratégica, garantindo a compatibilidade entre a celeridade procedimental e a salvaguarda dos valores ambientais e territoriais protegidos pelo ordenamento jurídico português e pelo direito da União Europeia.Assim, no período compreendido entre 03 de outubro e 12 de novembro de 2025, esteve em consulta pública o projeto de Decreto-Lei relativo à transposição parcial da RED III para o ordenamento jurídico português, mediante alteração ao Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro.

Esta consulta pública decorreu em fase posterior à apresentação do relatório ambiental preliminar e da proposta de PSZAER - circunstância que importa assinalar na medida em que as soluções normativas do projeto de Programa submetido a consulta, designadamente em matéria de licenciamento simplificado nas ZAER, de apreciação da conformidade ambiental dos projetos e de articulação entre o programa setorial e os instrumentos de gestão territorial — são agora revistas à luz da transposição da RED III para o direito nacional.

A relevância deste processo de consulta reside, assim, no facto de o regime jurídico aplicável ao licenciamento de projetos de energias renováveis em ZAER ter sido objeto de conformação normativa mediante publicação do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho em momento concomitante com a avaliação ambiental e a elaboração do presente programa setorial, o que justifica a sua consideração no enquadramento legislativo do período de avaliação.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, procede à sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, transpondo a Diretiva (UE) 2024/1711 e parcialmente as Diretivas RED III e (UE) 2023/1791, e constitui o instrumento legislativo de incorporação no ordenamento jurídico português dos mecanismos de aceleração do licenciamento de projetos de energias renováveis previstos na RED III, com particular incidência na criação de um regime jurídico próprio para as ZAER.

A principal inovação estrutural do Decreto-Lei n.º 130/2026 consiste no aditamento ao capítulo II do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro de uma nova secção VII, inteiramente dedicada às ZAER, compreendendo os artigos 40.º-A a 40.º-D e a alteração de disposições conexas do SEN. Esta nova secção estabelece o conceito normativo das ZAER, os critérios para a sua

definição e delimitação territorial, o procedimento de elaboração do programa setorial que as define, e o enquadramento institucional para o seu acompanhamento e avaliação refletindo uma abordagem de regulação integrada que visa conciliar a aceleração da transição energética com a salvaguarda dos valores ambientais e territoriais.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho configura as ZAER como zonas territoriais previamente identificadas e avaliadas, definidas através de programa setorial de âmbito nacional, elaborado nos termos do RJIGT o que assegura a sua integração no sistema de gestão territorial e a articulação com os demais planos e programas de ordenamento do território e do espaço marítimo nacional.

As ZAER podem abranger um ou mais tipos de fontes de energia renovável, incluindo energia solar, eólica, e outras, e as infraestruturas de rede e armazenamento necessárias para integrar a energia renovável no SEN (artigo 40.º-B do Decreto-Lei n.º 15/2022, na redação em vigor a partir de 28.08.2026). Esta abrangência material e geográfica reflete a transposição fiel do âmbito previsto na RED III e traduz a intenção do legislador de criar um instrumento de planeamento suficientemente flexível para acomodar a diversidade tecnológica e territorial do setor das energias renováveis em Portugal.

O programa setorial que define as ZAER deve designar zonas em terra que apresentem características ambientais suficientemente homogéneas e nas quais não se preveja a ocorrência de impacte ambiental significativo, atendendo às particularidades da zona e ao tipo de tecnologia renovável a implantar. Esta formulação normativa traduz a exigência, decorrente da RED III, de que a delimitação das ZAER assente numa avaliação prévia da sensibilidade ambiental do território, de modo a garantir que a aceleração procedimental no licenciamento não se faça em detrimento da proteção dos valores ambientais.

O artigo 40.º-B estabelece igualmente um conjunto de critérios de exclusão obrigatória, que impedem a designação como ZAER de determinadas áreas particularmente sensíveis do ponto de vista ambiental e ecológico. Devem ser excluídas, em especial: as áreas integradas na Rede Natura 2000, incluindo os Sítios de Importância Comunitária (SIC), as Zonas Especiais de Conservação (ZEC) e as Zonas de Proteção Especial (ZPE); as zonas especificamente destinadas à proteção e conservação da natureza e da biodiversidade; e as principais rotas migratórias de aves e mamíferos marinhos identificadas nos instrumentos de planeamento e monitorização ambiental relevantes. Estes critérios de exclusão constituem uma salvaguarda essencial de articulação entre a política de aceleração das energias renováveis e a política de conservação da natureza, assegurando a conformidade do regime nacional com as obrigações decorrentes das Diretivas Habitats (92/43/CEE) e Aves (2009/147/CE).

A densificação destes critérios e a identificação concreta das zonas elegíveis e excluídas é, porém, remetida para o programa setorial e para a respetiva avaliação ambiental estratégica, o que confere ao PSZAER um papel central na operacionalização do regime jurídico das ZAER.

O programa setorial que define as ZAER é elaborado pela Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis (EMER 2030), entidade especificamente criada para coordenar e acelerar os processos de licenciamento no setor das energias renováveis. Prevê-se, contudo, que, em caso de extinção da EMER 2030, a competência para a

elaboração do programa setorial seja transferida para a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), assegurando a continuidade institucional do processo.

A elaboração do programa setorial encontra-se sujeita ao regime de AAE nos termos do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho, que transpõe a Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Esta sujeição a AAE é coerente com a natureza do programa setorial enquanto instrumento de planeamento territorial com potenciais efeitos significativos no ambiente e garante que a delimitação das ZAER é precedida de uma avaliação integrada dos impactes ambientais, incluindo a identificação de medidas de mitigação e de seguimento dos projetos.

O procedimento de elaboração e aprovação do programa setorial compreende, nos termos do artigo 40.º-C, n.ºs 6 a 9, a submissão a consulta pública, devendo os municípios cujo território é abrangido pelas ZAER propostas pronunciar-se sobre as delimitações propostas. A previsão de consulta pública e de auscultação municipal constitui uma garantia procedimental de participação democrática e de articulação multinível, assegurando que a delimitação territorial das ZAER considera os interesses e condicionantes locais. A aprovação final do programa setorial é efetuada por resolução do Conselho de Ministros, o que confere ao instrumento a legitimidade político-institucional adequada à sua natureza de programa de âmbito nacional com incidência direta no ordenamento do território.

Note-se que ao PSZAER cuja elaboração foi determinada pelo referido Despacho n.º 1532-B/2026, de 6 de fevereiro, do Ministro da Economia e da Coesão Territorial e da Ministra do Ambiente e da Energia, não são aplicáveis os artigos 40.º-C e 40.º-D do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, respeitantes ao acompanhamento da elaboração do programa e à respetiva discussão pública (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho).

A dimensão estrutural do regime jurídico introduzido pelo Decreto-Lei n.º 130/2026 respeita à articulação entre a delimitação das ZAER e o regime de licenciamento aplicável aos projetos de energias renováveis nelas localizados. A lógica subjacente à criação das ZAER, na esteira da RED III, assenta no princípio de que a avaliação ambiental prévia realizada ao nível do planeamento territorial — no caso, através do programa setorial e da respetiva AAE — permite dispensar ou simplificar as avaliações de impacte ambiental ao nível dos projetos individuais, desde que estes se conformem com as condições e medidas de mitigação definidas no programa setorial.

Este modelo de planeamento antecipado visa substituir a abordagem fragmentada e casuística de avaliação ambiental projeto a projeto por uma lógica de pré-avaliação territorial integrada, que oferece maior previsibilidade aos promotores e reduz significativamente os prazos e a complexidade administrativa dos procedimentos de licenciamento. A aceleração procedimental não implica, porém, uma desoneração integral da apreciação ambiental dos projetos individuais, mas sim uma repartição da avaliação entre o nível estratégico (programa setorial/AAE) e o nível operacional (projeto específico), por referência às medidas destinadas a evitar ou a minimizar impactos previstas no plano, com a consequente simplificação da apreciação do projeto.

A articulação entre o programa setorial e os procedimentos de licenciamento previstos no Decreto-Lei n.º 15/2022, 14 de janeiro constitui, assim, o eixo central do novo modelo regulatório, cabendo ao PSZAER a identificação e delimitação das ZAER à escala do território nacional, a definição das condições sob as quais os projetos localizados nestas áreas podem beneficiar de regimes de licenciamento mais céleres e com requisitos procedimentais simplificados, considerando os impactes avaliados, e operacionalizando, assim, o regime jurídico instituído pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 de junho.

O artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 de junho assegura a continuidade procedimental do PSZAER, determinando que o programa já em elaboração seja considerado, para todos os efeitos, como o programa setorial que define as ZAER, nos termos dos artigos 40.º-A e seguintes do SEN, na redação introduzida por aquele diploma. Deste modo, o legislador garante a imediata aplicação do novo regime jurídico ao procedimento em curso, permitindo que o PSZAER produza os efeitos jurídicos associados à delimitação das ZAER, enquanto plano setorial, no quadro do sistema de gestão territorial, e assegurando a operacionalização dos mecanismos de simplificação e aceleração do licenciamento agora previstos.

Assim, o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, constitui um marco legislativo estruturante no processo de transposição da Diretiva RED III para o ordenamento jurídico português, ao instituir um regime jurídico próprio para as ZAER que articula planeamento territorial, avaliação ambiental estratégica e licenciamento simplificado de projetos de energias renováveis.

2.2 Os objetivos e a natureza do PSZAER

Através do Despacho n.º 1532-B/2026, de 6 de fevereiro, do Ministro da Economia e da Coesão Territorial e da Ministra do Ambiente e da Energia, foi determinada a elaboração do PSZAER, nos termos do artigo 46.º do RJIGT. O Despacho qualifica expressamente o PSZAER como programa setorial destinado a definir orientações estratégicas e diretivas para a identificação, delimitação e implementação das ZAER, com vista à simplificação e celeridade dos procedimentos administrativos e de licenciamento, em cumprimento das obrigações decorrentes da RED III.

Nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, o PSZAER é considerado, para todos os efeitos, programa setorial que define as ZAER, aplicando-se-lhe o regime dos artigos 40.º-A e seguintes do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro. Esta qualificação legal integra o PSZAER no quadro normativo do sistema de gestão territorial, conferindo-lhe os efeitos próprios dos programas setoriais, designadamente a vinculação das entidades públicas, a articulação com os demais instrumentos de gestão territorial, em especial, com os planos territoriais, e a obrigação de adequação destes às orientações e diretrizes do programa.

Enquanto programa setorial, o PSZAER integra o âmbito nacional do sistema de gestão territorial, nos termos dos artigos 39.º a 41.º do RJIGT, conjugados com o artigo 40.º, n.º 3 da LBPPSOTU. Os programas setoriais são instrumentos que estabelecem a incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos setores da administração

central do Estado, designadamente no domínio da energia, e apresentam uma natureza marcadamente heterogénea, refletindo a diversidade das políticas públicas que concretizam. Essa heterogeneidade manifesta-se igualmente ao nível do respetivo conteúdo, abrangendo tanto instrumentos de natureza eminentemente estratégica e programática, como instrumentos com elevado grau de concretização que podem incluir decisões específicas de localização (artigo 39.º do RJIGT).

O PSZAER constitui um programa setorial de natureza estratégica, por prosseguir a concretização da política energética, embora com expressão territorial limitada no contexto nacional (2% do território), a qual corresponde às áreas mais adequadas ao desenvolvimento dos projetos de energias renováveis, em execução das opções de política pública definidas para a transição energética, a descarbonização da economia e o cumprimento das metas nacionais e europeias em matéria de energia e clima.

O PSZAER não estabelece, assim, um modelo global de organização do território, antes concretiza, no domínio da energia, orientações e medidas setoriais com incidência territorial, traduzindo no âmbito do sistema de gestão territorial, um compromisso recíproco de compatibilização com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os programas especiais e os programas regionais (artigo 26.º do RJIGT).

O PSZAER vincula as entidades públicas, mas não produz efeitos diretos sobre os particulares (artigo 3.º do RJIGT e artigo 46.º da LBGPPSOTU), não definindo regras relativas ao regime de uso do solo, competência que permanece atribuída aos planos territoriais. Todavia, as suas opções e determinações impõem aos municípios um dever positivo de conformação do conteúdo dos planos territoriais com os objetivos e orientações do programa, mediante a integração das ZAER no regime de uso do solo aplicável.

Por conseguinte, as orientações e diretrizes do PSZAER relativas ao regime de uso do solo apenas adquirem eficácia externa, ou seja, oponibilidade aos particulares, após a sua integração nos planos territoriais municipais, *maxime* no plano diretor municipal.

O Despacho n.º 1532-B/2026 especificou a finalidade do PSZAER e os interesses públicos prosseguidos, identificando expressamente os objetivos a atingir pelo Programa.

O conteúdo material do PSZAER permite atestar a plena correspondência entre as determinações do Despacho n.º 1532-B/2026 e a concretização efetivamente operada pela proposta de PSZAER. **A análise da proposta de Programa confirma que cada um dos objetivos especificados no Despacho foi acolhido e desenvolvido através de instrumentos normativos ou programáticos, em cumprimento das exigências legais aplicáveis.**

No que respeita ao objetivo de contribuir para a concretização do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e para o cumprimento das metas de neutralidade carbónica (alínea a) do n.º 1), verifica-se que o PSZAER estabelece a estratégia e as opções de base territorial para o desenvolvimento das ZAER em articulação direta com as metas nacionais de descarbonização, assegurando a coesão entre a política energética e o ordenamento do território.

Quanto ao objetivo de promover o aumento da produção de energia a partir de fontes renováveis de forma ordenada e sustentável, constata-se que o PSZAER procede à identificação e delimitação das ZAER à escala nacional, estabelecendo critérios técnicos e operacionais para a seleção das áreas, incluindo a avaliação do potencial energético respetivo e dos impactes ambientais associados (alínea b) do n.º 1).

No tocante ao objetivo de identificar medidas destinadas à simplificação e à celeridade dos procedimentos administrativos e de licenciamento dos projetos inseridos nas ZAER, nos termos da RED III, verifica-se que o PSZAER define o quadro de articulação com o procedimento de apreciação da conformidade ambiental dos projetos localizados em ZAER, previsto no artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, estabelecendo Normas Específicas que os projetos têm de observar, as quais são orientadas para a instalação, construção, exploração e desativação dos centros electroprodutores, cujo cumprimento é a condição de manutenção da isenção do procedimento de AIA.

Relativamente ao objetivo de garantir a compatibilização do PSZAER com os instrumentos de gestão territorial em vigor, o Programa compatibiliza-se com o PNPOT, com os programas e planos de âmbito regional, e estabelece o quadro para a atualização dos planos municipais, assegurando a coerência da política setorial com a disciplina territorial vigente.

No que concerne ao objetivo de assegurar a proteção ambiental e paisagística, considerando os valores naturais e culturais em presença no território, verifica-se que o PSZAER estabelece Normas Específicas abrangendo a salvaguarda da biodiversidade e recursos naturais, a configuração territorial e integração paisagística, e a salvaguarda do património cultural, operacionalizando a hierarquia de mitigação ao longo de todo o ciclo de vida dos projetos.

Quanto ao objetivo de definir critérios técnicos e operacionais para a identificação e delimitação das ZAER, incluindo a avaliação do potencial energético e dos impactos ambientais, constata-se que o PSZAER procede ao mapeamento diferenciado para solar fotovoltaico e eólico terrestre, aplicando critérios de exclusão das zonas de maior sensibilidade ambiental, nos termos do artigo artigo 40.º-B.

No que respeita ao objetivo de promover a articulação interinstitucional entre as entidades públicas e privadas envolvidas, garantindo coerência entre as políticas públicas setoriais e o ordenamento do território, verifica-se que o PSZAER estabelece Normas de Governança que definem o modelo institucional de coordenação, execução, acompanhamento, monitorização, avaliação e revisão do Programa, incluindo a designação de entidade coordenadora e a criação de comissão de acompanhamento.

Relativamente ao objetivo de contribuir para a segurança e soberania do abastecimento energético, através da identificação de localizações estratégicas para desenvolvimento de projetos de energia renovável, atesta-se que o PSZAER identifica tais localizações estruturando as ZAER pela convergência entre recurso energético, capacidade de rede, armazenamento e procura.

No tocante ao objetivo de incentivar a inovação tecnológica e industrial no setor das energias renováveis, em linha com a estratégia do XXV Governo Constitucional para a transição

energética, verifica-se que o PSZAER promove a conversão das ZAER em instrumentos de desenvolvimento económico e coesão territorial, associando a produção renovável à criação de competências e ao desenvolvimento de cadeias de valor regionais, conforme estabelecido na Opção de Base Territorial 9 (OBT-9).

Quanto ao objetivo de criar oportunidades de emprego verde e de desenvolvimento económico local, promovendo a participação das comunidades nas áreas de influência das ZAER, constata-se que o PSZAER estabelece como objetivo garantir justiça territorial, participação e benefícios efetivos para as comunidades, prevendo mecanismos transparentes de benefício local e participação económica, conforme estabelecido na Opção de Base Territorial 10 (OBT-10).

No que concerne ao objetivo de apoiar a integração de energias renováveis na rede elétrica nacional, promovendo soluções de flexibilidade, armazenamento e redes inteligentes, verifica-se que o PSZAER considera a capacidade efetiva de ligação à rede como critério de delimitação das ZAER e prevê o armazenamento colocalizado como elemento de flexibilidade do sistema elétrico nacional, conforme estabelecido na Opção de Base Territorial 4 (OBT-4).

Por fim, relativamente ao objetivo de assegurar a monitorização e avaliação periódica do Programa, atesta-se que o PSZAER estabelece um programa de monitorização estruturado em torno das Opções de Base Territorial, com indicadores de execução, resultado e alerta, prevendo relatórios anuais de execução e avaliações estratégicas trienais.

Face ao exposto, conclui-se que o conteúdo material do PSZAER cumpre integralmente as determinações do Despacho n.º 1532-B/2026, concretizando cada um dos objetivos especificados através da definição de estratégia para as ZAER e de opções de base territorial (OBT), a definição do modelo territorial das ZAER, as normas orientadoras — gerais, específicas e de governança — e o programa de monitorização e avaliação.

2.3. A relação entre os programas e os planos municipais de ordenamento do território:

Para o enquadramento do PSZAER no sistema de gestão territorial, há que ter em conta a distinção fundamental entre os programas setoriais e os planos municipais de ordenamento do território, das relações recíprocas que entre eles se estabelecem, da natureza jurídica das orientações neles contidas e dos deveres de atualização que recaem sobre os municípios de acordo com o RJIGT, matérias que passam a ser analisadas por referência à proposta de PSZAER.

O sistema de gestão territorial português, tal como configurado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, e desenvolvido pelo RJIGT, organiza-se em torno de uma distinção estrutural entre dois tipos de instrumentos de gestão territorial: os programas, que estabelecem o quadro estratégico de desenvolvimento territorial e as diretrizes programáticas ou definem a incidência espacial de políticas nacionais a considerar em cada nível de planeamento, e os planos, que estabelecem opções e ações concretas em matéria de planeamento e organização do território, definindo o uso do solo (artigo 38.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 31/2014, reproduzido e desenvolvido pelo artigo 38.º do RJIGT).

Esta distinção radica na própria Lei de Bases, que estrutura o sistema de gestão territorial a partir dos objetivos definidos no artigo 37.º, entre os quais, com particular relevância para a matéria em análise, **a preservação e defesa de solos com potencialidade para diversas atividades, incluindo expressamente a produção de energias renováveis, restringindo a afetação desses solos a outros usos quando tal não seja efetivamente necessário ou devidamente comprovado.**

A dicotomia entre programas e planos, como traço essencial da reforma do regime jurídico do ordenamento do território operada em 2014-2015, traduz uma opção legislativa deliberada de separação entre a dimensão programática e estratégica da política territorial, a cargo dos programas, e a dimensão regulamentar e vinculativa dos particulares, reservada aos planos, em especial aos planos municipais. A distinção entre programas e planos corresponde, assim, a uma diferenciação funcional. Os programas definem orientações e diretrizes que vinculam as entidades públicas, enquanto os planos concretizam o regime jurídico do uso do solo com eficácia externa, isto é, com oponibilidade aos particulares.

A articulação entre programas e planos territoriais assenta num modelo de coordenação normativa que se afasta de uma lógica tradicional de hierarquia rígida entre instrumentos de gestão territorial ou de prevalência hierárquica e ´se baseia na articulação funcional entre instrumentos de diferente natureza, atribuindo a cada um uma função própria no âmbito do sistema de planeamento territorial.

Neste contexto, o princípio estruturante deixa de ser o da hierarquia entre instrumentos e passa a ser o da articulação, entendido como um dever de compatibilização recíproca das opções territoriais prosseguidas pelos diversos níveis de planeamento. É neste sentido que os artigos 25.º a 29.º do RJIGT regulam as relações entre programas e planos, estabelecendo um modelo baseado essencialmente em relações de compatibilidade e de conformação, em detrimento de uma relação de subordinação hierárquica.

Os programas territoriais, pela sua natureza estratégica e programática, definem objetivos, diretrizes e opções de incidência territorial que vinculam as entidades públicas, mas não estabelecem diretamente o regime de uso do solo nem vinculam os particulares. Essa função pertence aos planos territoriais, em especial aos planos municipais, que concretizam aquelas orientações através da classificação e qualificação do solo e da definição das regras diretamente aplicáveis aos particulares (artigo 72.º do RJIGT). A relação entre ambos não corresponde, por isso, a uma hierarquia normativa em sentido próprio, mas antes a uma relação de conformidade material, em que os planos devem assegurar a compatibilidade das respetivas soluções com as opções fundamentais constantes dos programas territoriais.

Caracteriza-se este modelo como uma **hierarquia mitigada** ou **hierarquia funcional**, uma vez que, embora exista uma prevalência das opções estratégicas constantes dos programas sobre as soluções dos planos, essa prevalência não determina uma substituição do exercício da competência de planeamento municipal. Pelo contrário, preserva uma margem de conformação própria dos municípios, que continuam a dispor de autonomia na definição das soluções concretas de ordenamento, desde que respeitem as opções estruturantes estabelecidas pelos programas territoriais.

Deste modo, sempre que ocorra uma situação de incompatibilidade entre um programa territorial superveniente e um plano municipal em vigor, o RJIGT impõe a sua adaptação através dos mecanismos de alteração, revisão ou atualização previstos nos seus artigos 119.º e seguintes, como decorre do artigo 27.º, n.º 6, e do artigo 28.º do RJIGT em matéria de atualização dos planos. A compatibilização entre instrumentos realiza-se, assim, por via da dinâmica do sistema de planeamento territorial, assegurando simultaneamente o princípio da coordenação externa entre instrumentos de gestão territorial de âmbitos diferentes (artigo 21.º do RJIGT).

O conteúdo material dos programas setoriais, tal como definido pelo artigo 40.º do RJIGT, inclui as opções setoriais e os objetivos a alcançar no quadro das diretrizes nacionais aplicáveis, as ações de concretização dos objetivos setoriais estabelecidos, a expressão territorial da política setorial definida e a articulação da política setorial com a disciplina consagrada nos demais programas e planos territoriais aplicáveis. Os programas setoriais são ainda acompanhados por um relatório que procede ao diagnóstico da situação territorial sobre a qual intervêm e à fundamentação técnica das opções e dos objetivos estabelecidos (artigo 40.º, n.º 3, do RJIGT), o que confirma a sua natureza essencialmente estratégica e orientadora.

O PSZAER, ao apresentar uma estratégia de base territorial, um modelo territorial das ZAER, normas orientadoras (gerais, específicas e de governança) e um programa de monitorização, reflete plenamente este conteúdo.

Os planos municipais de ordenamento do território, por seu turno, constituem instrumentos de planeamento territorial que definem o regime de uso do solo no território municipal, têm com natureza regulamentar e assim eficácia direta perante os particulares. Nos termos do artigo 69.º do RJIGT, os planos territoriais de âmbito municipal estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental.

O plano diretor municipal, em particular, constitui um instrumento de referência para a elaboração dos demais planos municipais e para o enquadramento das operações urbanísticas, estabelecendo o modelo de organização do território e as regras de ocupação, transformação e utilização do solo (artigo 96.º do RJIGT). É neste quadro que o PSZAER vincula as entidades públicas, mas não produz efeitos diretos sobre os particulares, sendo ao nível dos planos municipais, em especial dos planos diretores municipais, que as orientações do Programa adquirem eficácia externa e se traduzem no parâmetro de apreciação da conformidade urbanística e ambiental dos projetos de energias renováveis localizados em ZAER.

As orientações e diretrizes de planeamento contidas nos programas carecem, assim, de incorporação nos planos territoriais municipais para adquirirem eficácia externa, ou seja, oponibilidade aos particulares. A natureza estratégica das orientações dos planos seoriais, impõe, em regra, uma mediação municipal obrigatória entre as orientações programáticas nacionais e a disciplina efetivamente aplicável às operações de uso do solo.

Esta mediação constitui uma garantia substantiva do sistema de gestão territorial, que assegura que a incorporação daquelas orientações e realiza-se através do exercício da função

de planeamento municipal, no âmbito da qual o município procede à ponderação das especificidades territoriais locais e à compatibilização dos diversos interesses públicos e privados relevantes, em conformidade com os princípios consagrados na LBGPPSOTU e no RJIGT (artigos 8.º e 9.º do RJIGT).

Com efeito, o artigo 39.º da Lei n.º 31/2014 consagra o dever de ponderação dos interesses públicos e privados como princípio estruturante da atividade de gestão territorial, impondo que as opções de ordenamento resultem de uma avaliação integrada das características físicas, ambientais, económicas, sociais e culturais do território e das soluções de planeamento mais adequadas à prossecução do interesse público. É precisamente nesta fase de concretização das orientações programáticas que se manifesta a autonomia de planeamento municipal, permitindo adequar as diretrizes de âmbito nacional ou regional às especificidades de cada realidade territorial, sem prejuízo do dever de conformação com as opções estratégicas definidas pelos programas territoriais.

O PSZAER assume este modelo e as respetivas Normas Gerais assumem natureza programática, definindo orientações e diretrizes que devem ser consideradas pelos municípios na respetiva incorporação nos planos diretores municipais à luz das particularidades locais em termos de sensibilidade ambiental não avaliada à escala da AAE do PSZAER ou para articulação com as estratégias de desenvolvimento territorial local.

Através dessa atividade de planeamento municipal, desenvolvida com base na ponderação das especificidades locais e dos interesses públicos e privados em presença, as orientações do PSZAER convertem-se em normas de planeamento com eficácia jurídica direta perante os particulares, passando a constituir o parâmetro de apreciação da conformidade ambiental dos projetos de produção de energia renovável a localizar em ZAER.

2.4. Regime de articulação do PSZAER com os planos municipais resultantes da Avaliação Ambiental Estratégica

A relação de coordenação material e funcional entre programas e planos traduz-se em três conceitos distintos: conformidade, compatibilidade e adequação (artigo 9.º, n.º 2, e artigo 46.º do RJIGT).

A relação de conformidade assenta na subordinação normativa estrita do plano municipal ao instrumento prevalecente, ao passo que a relação de compatibilidade traduz uma relação de não contradição material, admitindo que o plano municipal concretize opções próprias desde que não contrarie as opções estruturantes do programa setorial. A adequação, por seu turno, traduz o dever de modificar o plano existente para o tornar compatível com o programa prevalecente, constituindo uma obrigação de resultado que impende sobre os municípios.

No que respeita às orientações do PSAER sobre a incorporação do modelo territorial das ZAER (Normas Gerais), estas conferem aos municípios uma margem de conformação na definição das áreas a afetar às ZAER, tendo em conta os fatores nelas previstos. Entre as normas dos planos municipais e as orientações do PSZAERV verifica-se, assim, uma relação de

compatibilidade , e não de conformidade estrita, permitindo que os planos municipais adotem opções próprias, desde que não contrariem as opções estruturantes do Programa e assegurem o cumprimento dos limiares mínimos por este estabelecidos para a área a afetar às ZAER.

As normas do PSZAER assumem uma tipologia tripartida. Assim, as Normas Gerais do Programa constituem as orientações e diretrizes de planeamento a incorporar nos planos diretores municipais para delimitação das ZAER à escala municipal, estabelecendo o quadro de articulação entre o PSZAER e os planos territoriais de âmbito municipal; as Normas Específicas regulam as condições de instalação, construção, exploração e desativação dos centros electroprodutores e das respetivas infraestruturas associadas, constituindo o quadro de apreciação da conformidade ambiental dos projetos localizados em ZAER, nos termos do artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022; e as Normas de Governança definem o quadro institucional e organizativo necessário à execução coordenada do Programa, sem alterar a distribuição legal de competências nem substituir os procedimentos de controlo prévio aplicáveis aos projetos.

As Normas Gerais do PSZAER: escala e metodologia da AAE

A relação de compatibilidade entre as orientações e diretrizes do Programa e os planos municipais, confere aos municípios uma margem de livre conformação na adequação dos respetivos modelos territoriais às orientações do PSZAER,

Com efeito, a delimitação das ZAER é efetuada à escala e com o grau de detalhe próprios de um programa setorial nacional, sendo a respetiva expressão cartográfica meramente indicativa e devendo os seus limites ser aferidos à escala municipal para efeitos da integração nos planos territoriais. Esta aferição constitui um ato de planeamento municipal autónomo, que implica a avaliação das condições territoriais concretas, considerando o modelo de organização territorial do PDM, as classes e categorias de solo, as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, os regimes de salvaguarda ambiental e patrimonial existentes a nível municipal, os impactes cumulativos e a capacidade de carga territorial, em concretização do princípio da hierarquia mitigada e da repartição funcional entre programas e planos.

O Programa deve reconhecer expressamente que a cartografia nacional não incorpora integralmente o conteúdo dos instrumentos de planeamento municipais, nem todos os valores, projetos e estratégias reconhecidos localmente, admitindo exclusões ou ajustamentos fundamentados que reflitam essas especificidades, tal como resulta da AAE.

Esta margem de conformação permite aos municípios ponderar valores e condições territoriais locais que não foram objeto de análise à escala nacional, assegurando que a integração das ZAER nos PDM não se traduz numa mera transposição cartográfica, o que se processaria no âmbito de um procedimento de alteração por adaptação ao abrigo do artigo 121.º do RJIGT, mas num exercício de compatibilização territorial que salvaguarde as opções municipais de desenvolvimento económico, urbano, habitacional, turístico, social e de infraestruturas, ancorado na regra da articulação externa entre instrumentos de ordenamento (artigos 21.º e 24.º do RJIGT).

O modelo de relacionamento do PSZAER com os planos municipais emerge e é legitimado pela AAE do Programa . O próprio Relatório assume esta consequência ao afirmar que "as manchas identificadas pelo PSZAER só adquirem delimitação territorial concreta através da sua integração nos planos territoriais municipais" (p. 5), num reconhecimento expresso da escala nacional da avaliação, o primeiro dos fundamentos da ausência de avaliação de impactes à escala local no PSZAER.

O Relatório Ambiental é, neste ponto, inequívoco. Ao descrever o mapeamento, afirma que "*a informação disponível à escala nacional tem limitações e a presença de uma área no mapa deve ser entendida como uma indicação de aptidão para análise posterior, não como aprovação antecipada de um projeto*. E acrescenta, que o *desenho concreto, a localização das infraestruturas associadas e os impactes cumulativos continuam a exigir avaliação à escala adequada*.

A formulação mais explícita consta da enunciação da estratégia adotada: "*as zonas de aceleração identificadas correspondem a uma mancha indicativa do potencial, já que à escala da AAE não se podem definir limites precisos no território, os limites específicos são estabelecidos nos processos de desenho e licenciamento do projeto à escala territorial adequada* (p. 28), ou seja, do reconhecimento de que o PSZAER não realizou, nem podia realizar, a operação de aferição fina dos limites das ZAER.

Note-se que a exclusão prévia de áreas sensíveis não equivale a avaliação de impactes locais, o que o Relatório Ambiental reconhece e por isso não esgota a avaliação ambiental: "*a exclusão prévia das áreas mais sensíveis constitui o primeiro nível de mitigação, mas não significa que as áreas remanescentes estejam isentas de valores ambientais ou de riscos*". Nas conclusões, o Relatório reforça: «*apesar de o exercício de exclusão de áreas relevantes para a biodiversidade e paisagem poderem ser consideradas o primeiro passo da hierarquia da mitigação (evitar impactos), não se considera dispensável a implementação de medidas e diretrizes vocacionadas para a mitigação de possíveis impactos não previstos* (por exemplo, podem ocorrer valores de biodiversidade não conhecidos na região da ZAER). Mais uma vez se evidencia a suscetibilidade de produção de impactes não previstos, por a AAE do Programa se efetuar à escala nacional.

A incerteza subsistente quanto a estes valores é assumida, uma vez que, com as ZAER identificadas, ocorre uma incidência apesar de tudo relevante sobre espaço natural, cuja sensibilidade não será significativa, mas sobre a qual também existe incerteza, é importante acautelar os impactes negativos potenciais.

A fundamentação jurídica desta escala de análise encontra-se no Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho. Dois princípios estruturantes do regime da AAE são aqui mobilizáveis. Primeiro, o princípio da adequação do nível de avaliação (ou da avaliação em cascata), que decorre do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, segundo o qual o âmbito e o grau de especificação do relatório ambiental são fixados em função do nível do plano ou programa no processo de decisão, admitindo-se que a avaliação de aspetos que exijam maior detalhe seja diferida para os instrumentos subsequentes. Neste sentido, as fronteiras de avaliação da AAE do PSZAER ficaram definidas no Quadro de Avaliação Estratégica onde se estabeleceram os quatro Fatores Críticos para a Decisão (FCD), os 11 critérios de avaliação e os 41 indicadores» (p. 18), sendo o âmbito da avaliação juridicamente circunscrito ao nível estratégico nacional.

O segundo, o princípio da articulação entre níveis de avaliação ambiental, significa que a AAE do Programa não dispensa as avaliações subsequentes sempre que estas incidam sobre efeitos que, pela escala e nível de pormenorização do Programa, não puderam ser apreciados nessa sede. Este princípio adquire peso reforçado no caso do PSZAER, uma vez que a AAE tem por objeto, nos seus próprios termos, "a avaliação das opções estratégicas para a definição e localização de ZAER e para um licenciamento rápido na ausência de procedimento AIA" (p. 22). **Havendo dispensa, ainda que condicionada de AIA nas ZAER, o défice de avaliação local não é compensado a jusante pelo procedimento de AIA, o que torna a aferição municipal dos limites das ZAER não uma faculdade, mas a única sede em que a avaliação ao nível local pode ainda ocorrer.**

Terceiro, o princípio da precaução e da prevenção, articulado com o dever de seguimento previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 232/2007. O Relatório reconhece incerteza subsistente sobre valores ambientais nas áreas remanescentes e estrutura, em resposta, programas de seguimento com atribuição expressa de responsabilidades aos municípios, às CCDR, à DGT e ao ICNF.

O princípio da precaução impõe também que, na dúvida sobre a existência de valores não cartografados à escala nacional, a delimitação definitiva seja precedida de verificação à escala em que esses valores são detetáveis. Este princípio, consagrado no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, determina que, **perante uma situação de incerteza científica quanto aos efeitos ambientais de determinada atividade e a possibilidade de ocorrência de danos graves ou irreversíveis, pode justificar-se a adoção de medidas restritivas, incluindo a recusa de autorização da atividade.**

O segundo fundamento para que a incorporação das orientações e diretrizes do PSZAER seja efetuada através da alteração do plano territorial, nos termos dos artigos 118.º e 119.º do RJIGT, decorre do princípio da contra-corrente que caracteriza a articulação entre os diferentes níveis de planeamento, assegurando que as opções de âmbito nacional ou setorial são concretizadas através dos instrumentos municipais, em articulação com as estratégias locais de desenvolvimento territorial.

Esta lógica traduz-se numa relação que não é exclusivamente descendente entre os diferentes níveis de planeamento[10]. Por um lado, os programas territoriais definem opções estratégicas, orientações e diretrizes que condicionam a elaboração e alteração dos planos territoriais. Por outro lado, a concretização dessas orientações realiza-se através dos instrumentos de âmbito municipal, que procedem à sua integração territorial, ponderando as características próprias de cada território e as estratégias municipais de desenvolvimento territorial, bem como a análise das condicionantes aplicáveis a nível local.

[10] O princípio da contra-corrente traduz uma articulação simultaneamente top-down e bottom-up entre os diferentes níveis de planeamento. Numa perspetiva top-down, os programas territoriais estabelecem opções estratégicas, orientações e diretrizes que condicionam as opções dos planos territoriais. Numa perspetiva bottom-up, a concretização dessas orientações realiza-se através dos instrumentos municipais, que procedem à sua tradução territorial, ponderando as características próprias do território, os interesses públicos em presença e as estratégias municipais de desenvolvimento territorial.

Neste contexto, a alteração dos planos territoriais municipais, nos termos dos artigos 118.º e 119.º do RJIGT, constitui o mecanismo adequado para assegurar a incorporação das ZAER, permitindo a definição do regime de uso do solo aplicável e a sua integração no modelo territorial municipal.

O procedimento de alteração garante a ponderação das opções territoriais em presença, a participação das entidades competentes, representativas dos demais interesses públicos a ponderar, e dos interessados e a articulação das orientações nacionais de política energética com as especificidades territoriais locais. Deste modo, a concretização do PSZAER não opera através da identificação de normas dos planos territoriais que sejam incompatíveis com as orientações do Programa, pois essa não foi a escala de análise da AAE, que legitima as opções de base territorial (OBT) do PSZAER.

2.5. Os limites da autonomia municipal na definição do regime de uso do solo nas ZAER

O Relatório Ambiental não se limita a constatar a insuficiência da escala nacional para a avaliação dos impactes locais, mas atribui à escala municipal uma função material e finalisticamente definida: *a passagem à escala local permite ajustar os limites aos usos existentes, às condicionantes, às estratégias de desenvolvimento e às características de cada território, bem como prevenir concentrações excessivas e promover uma distribuição mais equilibrada dos benefícios e encargos*. A referência expressa às «estratégias de desenvolvimento» e ao ajustamento dos «limites» é o suporte textual direto do segundo fundamento para a margem de livre conformação da delimitação do regime de uso do solo à escala municipal, mas também garantia sustentabilidade territorial na execução das ZAER.

A margem de conformação municipal não pode ser, contudo, ilimitada, sob pena de se porem em causa os objetivos da aceleração preconizados no PNEC 2030, e assim os objetivos do PSZAER. A proposta de Programa deve, por isso, estabelecer ´limites para o exercício dessa competência, impedindo que os municípios possam introduzir n os respetivos planos condicionamentos que tornem materialmente inviável a concretização dos objetivos das ZAER, ou cujo alcance ou indeterminação reproduza, no plano municipal, avaliações já antecipadas ao nível estratégico ou inviabilize, na prática, o regime de aceleração.

A relação de não contradição material vigente nas relações entre o PSZAER e os planos municipais, admite que o plano municipal concretize opções próprias desde que não contrariem as opções estruturantes do programa setorial, com o referido, o que constitui um limite material à definição do regime do uso do solo pelos municípios no âmbito da adequação ao PSZAER, como se descreveu *supra*, o que permite aos municípios efetuar a ponderação relativamente às áreas a considerar na delimitação municipal das ZAER, atribuindo-lhes um regime de uso, ocupação e utilização compatível com as metas da aceleração. Este regime de uso deve assegurar a compatibilidade com os demais usos do solo nas categorias em que serão qualificadas as ZAER.

Assim, mesmo os parâmetros objetivos a fixar pelos PDM, devem ser compatíveis com as finalidades do Programa: limites de área, percentagens de ocupação, afastamentos ou

requisitos cumulativos que impeçam a dimensão funcional dos projetos comprometem a eficácia do PSZAER e excedem a margem de conformação necessária à sua integração territorial, afetando a prossecução da política pública nacional, não observando a regra da compatibilidade. Neste contexto, a proposta do PSZAER é inequívoca quanto aos limites da competência municipal: *os municípios não podem aditar condicionamentos que, pelo seu alcance, natureza ou indeterminação, reproduzam no plano municipal avaliações já antecipadas ao nível estratégico ou ainda que objetivos e verificáveis, comprometam pelo seu alcance ou cumulação os objetivos do Programa, inviabilizando, na prática, o regime de aceleração que o legislador nacional pretendeu instituir para os projetos de energias renováveis em ZAER.*

A presunção de superior interesse público dos projetos de energias renováveis e a sua concretização normativa interna

O artigo 4.º, n.º 4, alínea c) do Decreto-Lei n.º 15/2022, veio estabeceler uma presunção legal de superior interesse público para o planeamento, construção e exploração de centros eletroprodutores de fonte renovável e de instalações de armazenamento, incluindo as respetivas ligações à rede, determinando, no âmbito dos planos diretores intermunicipais e municipais, a prevalência desse interesse sobre interesses públicos de natureza regional, municipal ou local.

A RED III introduziu, no seu artigo 16.º-F, uma presunção ilidível de superior interesse público aplicável ao planeamento, construção e exploração de instalações de produção de energia a partir de fontes renováveis, bem como das respetivas redes e instalações de armazenamento.

Nos termos desta disposição, os Estados-Membros devem assegurar que, na ponderação de interesses jurídicos levada a cabo nos procedimentos de licenciamento, os projetos de energias renováveis sejam considerados como servindo um interesse público superior, pelo menos para efeitos das Diretivas 92/43/CEE (Habitats) e 2000/60/CE (Quadro da Água), e prevalecentes na ponderação com outros interesses, salvo quando existam «provas claras» de que tais projetos produzem efeitos adversos graves sobre o ambiente que não possam ser mitigados ou compensados. A formulação da Diretiva é, deliberadamente, funcional e finalística: não prescreve a forma nem a sede normativa da concretização, reconhecendo aos Estados-Membros uma margem de conformação na transposição, desde que o resultado, ou seja, a prevalência efetiva do interesse público renovável nos procedimentos de ponderação, seja atingido.

O legislador português procedeu à concretização deste comando através da referida norma do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, vindo agora alargar a aplicação da presunção à relação com os planos diretores intermunicipais e municipais —, matéria sobre a qual a Diretiva é silente e vai mais longe na operacionalização procedimental da prevalência do que o direito comunitário, ao estabelecer, no artigo 48.º, n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 15/2022, na redação do Decreto-Lei n.º 130/2026, a isenção de controlo prévio urbanístico para projetos localizados em ZAER, o que tem reflexos para efeitos do controlo municipal sucessivo (cfr. infra 5.6.3).

Trata-se, portanto, não de uma transposição mimética, mas de uma concretização normativa que utiliza a margem de conformação reconhecida aos Estados-Membros pelo artigo 16.º-F da

RED III para assegurar a efetividade dos objetivos de aceleração do licenciamento das energias renováveis no contexto do sistema jurídico-territorial português. A opção do legislador português de explicitar a prevalência sobre o interesse público de índole municipal e de dispensar o controlo prévio urbanístico traduz uma escolha de política legislativa informada pelo diagnóstico de que a fragmentação decisória, a morosidade dos processos de compatibilização com os PDM e a assimetria de capacidade técnica municipal constituem, no ordenamento português, os principais obstáculos à aceleração — diagnóstico aliás confirmado pelo próprio Relatório Ambiental da AAE do PSZAER, que identifica como tendência crítica o *ritmo lento de revisão dos planos diretores municipais e tendencial ausência de enquadramento das energias renováveis* e a *assimetria elevada de capacidade técnica municipal*.

A norma do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), do Decreto-Lei n.º 15/2022, suscita a necessidade de delimitar com rigor os domínios em que a presunção de superior interesse público é suscetível de ser aplicada e os respetivos limites.

A presunção de prevalência opera, em primeiro plano, no domínio da ponderação de interesses em sede de planeamento: no momento da integração das ZAER nos seus planos territoriais — designadamente no PDM, através alteração —, a norma impõe que o interesse público associado à aceleração da produção renovável seja considerado como prevalecente sobre outros interesses públicos de índole local que militem contra a afetação de determinadas áreas às ZAER. A norma não elimina a ponderação: impõe o seu resultado, invertendo o ónus argumentativo. Cabe, assim, ao município que pretenda recusar ou restringir a integração de uma mancha ZAER demonstrar a existência de razões de interesse público local específico que

Em segundo lugar, a presunção opera no domínio da resolução de conflitos entre instrumentos de gestão territorial. Quando o PDM contenha normas — de classificação do solo, de qualificação funcional, de parâmetros urbanísticos ou de condicionantes supletivas — que, aplicadas, impediriam ou condicionariam gravemente a implantação de projetos em áreas incluídas nas ZAER pelo PSZAER, a presunção do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), determina que tais normas cedam na medida necessária para assegurar a efetividade do regime de aceleração, como acima referido quanto às limitações à definição do regime de uso do solo em ZAER. .

Os limites desta prevalência decorrem da natureza ilidível da presunção, que admite contraprova. O município pode demonstrar que um interesse público específico — como a proteção de património classificado, a salvaguarda de valores ecológicos de excecional relevância, a proteção de aquíferos ou a manutenção de infraestruturas de regadio público — justifica a prevalência inversa, desde que o fundamento seja autónomo e não constitua mera reiteração da vontade de manter a classificação do solo preexistente. O Relatório Ambiental reconhece expressamente a existência de valores não excluídos à escala nacional que podem justificar restrições locais, referindo o «conhecimento incompleto sobre a distribuição geográfica de espécies e habitats sensíveis» e «valores de biodiversidade não conhecidos na região da ZAER».

O regime de prevalência do interesse público renovável opera, no direito interno, como uma compressão do espaço de conformação municipal em matéria de ordenamento do território., a

qual está sujeita a limites que impedem os municípios de comprometer os objetivos de aceleração e a sua interpretação pelo Estado como anulação da esfera de decisão municipal.

Do lado da limitação à atuação municipal, o regime do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), conjugado com o artigo 48.º, n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 15/2022 (na redação do Decreto-Lei n.º 130/2026), impede os municípios de introduzir, nos seus planos territoriais, condições que tornem materialmente inviável a concretização dos objetivos das ZAER. Esta proibição opera em três dimensões, a primeira das quais já referida, de proibição de normas de bloqueio material, designadamente, parâmetros urbanísticos, índices de ocupação ou restrições de uso que, pelo seu alcance ou pela sua combinação, tornem impossível ou desproporcionadamente onerosa a implantação de projetos de energias renováveis nas áreas identificadas como aptas pelo PSZAER.

Em segundo lugar, impõe que não sejam admissíveis *condicionamentos que reproduzam avaliações já realizadas ao nível estratégico*. O princípio da não duplicação de avaliações, inerente ao sistema de avaliação ambiental em cascata, impede que o município, ao integrar as ZAER no PDM, imponha condições cujo alcance ou indeterminação reproduza, à escala local, avaliações que o PSZAER já realizou ao nível estratégico-nacional. A exigência de avaliações adicionais ao nível municipal só é legítima quando verse sobre questões que o PSZAER não avaliou: «a informação disponível à escala nacional tem limitações», «os impactes cumulativos continuam a exigir avaliação à escala adequada» (Relatório Ambiental).

O critério operativo é, portanto, o de que a avaliação municipal deve incidir sobre elementos que, pela sua natureza, só são cognoscíveis à escala local, o que tem em conta as seguintes dimensões:

Quanto ao *objeto da intervenção municipal*: o município pode legitimamente intervir sobre matérias que o PSZAER não avaliou e expressamente remeteu para a escala local — impactes cumulativos, compatibilidade com atividades agrícolas específicas, integração paisagística de pormenor, salvaguarda de valores ecológicos ou patrimoniais não captados à escala nacional.

A segunda dimensão é a do *resultado*. A conformação municipal é legítima quando produz um resultado compatível com a efetividade do regime de aceleração, isto é, quando preserva uma área funcional suficiente para que projetos possam ser licenciados em ZAER com os benefícios procedimentais que a Diretiva RED III e o Decreto-Lei n.º 130/2026 associam a estas zonas, incluindo o cumprimento do mínimo de 1% do território municipal com aptidão.

A conformação material pelos planos municipais deixa de ser admissível quando, pelo efeito agregado das normas municipais, a ZAER se torna um território formalmente designado mas materialmente impraticável, situação que o Relatório Ambiental antecipa ao referir o risco de «fecho excessivo do território» como consequência possível de um licenciamento excessivamente condicionado ao nível municipal.

A terceira é a da *fundamentação*. A presunção do artigo 4.º, n.º 4, alínea c), inverte o ónus: o município que pretenda restringir ou condicionar a integração de manchas ZAER tem o ónus de demonstrar, de forma específica e documentada, o interesse público local que justifica a prevalência inversa. A mera invocação genérica da autonomia municipal, da proteção da

paisagem ou da incompatibilidade com o modelo territorial não satisfaz este ónus — é necessário identificar, em concreto, os valores afetados, a sua relevância qualificada e a impossibilidade de os acautelar por via de medidas de mitigação ou de condições de implantação menos restritivas. Esta fundamentação deverá constar da fundamentação da proposta de atualização do plano ou de não delimitação de ZAER em função da ponderação realizada no quadro das normas do PSZAER.

2.6.O dever de adequação dos planos municipais

Visto o enquadramento material para a incorporação das orientações e diretrizes de planeamento do PSZAER nos PDM, que legitima a ponderação entre os objetivos de aceleração prosseguidos pelo PSZAER e a autonomia municipal de planeamento consagrada no sistema de gestão territorial, importa analisar o dever de dever de atualização dos planos municipais nos termos dos artigos 28.º e 29.º do RJIGT.

Nos termos do artigo 46.º, n.º 4, da Lei n.º 31/2014, os programas territoriais que prossigam objetivos de interesse nacional ou regional, cujo conteúdo, em função da sua incidência territorial urbanística, deva ser vertido em plano diretor intermunicipal ou municipal, estabelecem, ouvidos os municípios abrangidos, o prazo para a atualização destes planos (…).

Este preceito consagra uma obrigação de resultado que impende sobre os municípios: adequar os respetivos planos territoriais às orientações e diretrizes do programa setorial prevalecente, no prazo e nos termos por este definido, tal como resulta do ponto anterior. Por seu turno, estabelece o artigo 28.º, n.º 1, em geral, e quanto aos programas setoriais, o artigo 51.º, n.º 2, alínea b), que os programas consagram *as formas e os prazos de atualização dos programas ou dos planos preexistentes, ouvidas as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e a entidade intermunicipal, a associação de municípios ou os municípios abrangidos*[11].

O artigo 29.º do RJIGT desenvolve e densifica este regime, prevendo que, quando um plano municipal não seja atualizado em conformidade com programas territoriais prevalecentes, as normas do plano de nível inferior que lhes sejam contrárias podem ser objeto de suspensão, total ou parcial, até à sua alteração ou revisão, não podendo, na área abrangida, haver lugar à prática de quaisquer atos ou operações urbanísticas. Este mecanismo opera como salvaguarda do sistema de gestão territorial, assegurando que a desconformidade entre níveis de planeamento não se perpetua indefinidamente por mera inércia municipal.

Sendo a alteração (ou o procedimento de revisão), nos termos dos artigos 118.º, 119.º e 124.º do RJIGT, o instrumento através do qual os municípios devem promover a adequação dos PDM às orientações do programa setorial, pelos motivos supra descritos no quadro das relações de compatibilidade e repartição funcional entre programas e planos, não havendo identificação de normas incompatíveis nem alteração por adaptação nos termos do artigo 122.º do RJIGT, não se pode aplicar como consequência do incumprimento do dever de adequação a suspensão de

[11] Não se aborda a atualização dos planos municipais através do procedimento de alteração por adaptação, previsto no artigo 121.º do RJIGT, pelas razões expostas quanto à relação entre o PSZAER e os planos municipais.

normas dos planos municipais, como consequência da não atualização do plano municipal no prazo que venha a ser estabelecido.

Paralelamente, a falta de iniciativa para desencadear o procedimento de atualização, ou o atraso que seja imputável ao município, à entidade intermunicipal ou à associação de municípios, **determina a suspensão do respetivo direito de candidatura a apoios financeiros nacionais e comunitários e impede a celebração de contratos-programa até à conclusão do processo de atualização** (artigo 29.º, n.º 4) . Para esse efeito, a comissão de coordenação e desenvolvimento regional deve solicitar previamente a apresentação de elementos demonstrativos de que o procedimento foi atempadamente iniciado ou de que o atraso não lhes é imputável, comunicando a suspensão às entidades competentes caso tais elementos não sejam apresentados (artigo 29.º, n.ºs 5 e 6).

A operacionalização do PSZAER está, assim, dependente da sua incorporação nos PDM, aspeto crítico para o cumprimento das metas de 2030.

Por último, a proposta do PSZAER configura uma inovação sistémica no ordenamento jurídico português, na medida em que constitui o primeiro programa setorial que consagra comandos de alteração dos PDM em sentido positivo, isto é, que impõe aos municípios a obrigação de incorporar nos seus planos territoriais a delimitação e regulamentação das ZAER, configurando uma obrigação de conformação positiva do regime de uso do solo no âmbito do processo de delimitação à escala municipal.

O PSZAER configura, porém, uma inovação no sistema de gestão territorial português, na medida em que não se limita, como tradicionalmente sucede com os programas setoriais e especiais a a determinar a eliminação ou alteração de regimes de uso do solo que permitam utilizações por si proibidas, numa lógica de limitações ou condicionamentos de natureza impeditiva[12]. **Pelo contrário, o PSZAER estabelece uma obrigação de conformação positiva do regime de uso do solo a estabelecer nos planos municipais, adequado à concretização das ZAER.** Assim, a intervenção municipal não visa a remoção de permissões existentes incompatíveis com o programa, mas antes a criação das condições normativas necessárias para acolher, no respetivo âmbito territorial, a instalação de projetos de energias renováveis nas áreas delimitadas como ZAER.

Trata-se, assim, de uma obrigação de conformação ativa do regime de uso do solo, a concretizar no âmbito do processo de delimitação à escala municipal, com vista à criação das condições normativas necessárias à instalação de projetos de energias renováveis.

Com efeito, enquanto os precedentes programas existentes no sistema português operavam, numa primeira fase, através de comandos negativos, a partir da identificação de normas incompatíveis, impondo restrições, condicionamentos ou proibições ao uso do solo que deviam ser transpostos para os PDM num procedimento sem margem de livre conformação, o PSZAER determina a qualificação do solo em ZAER como áreas de reconhecida potencialidade para a exploração de recursos geológicos e energéticos, mediante a definição de um regime de uso

[12] Como sucede com os regimes de salvaguarda dos planos especiais, ou com outros planos setoriais, designadamente o plano de gestão dos riscos de inundações.

adequado à concretização dos objetivos do PSZAER como referido supra, nos quadro dos princípios e regras do Decreto-Regulamentar n.º 15/2015, de 19 de agosto.

O que distingue o PSZAER é, assim, a natureza do comando: não se trata apenas de eliminar incompatibilidades normativas, mas de criar um regime jurídico positivo de uso do solo que não existia anteriormente nos PDM, permitindo a implantação de centros electroprodutores em condições simplificadas. A integração das ZAER nos PDM constitui, deste modo, uma operação de aferição e compatibilização territorial e não de eliminação de incompatibilidades normativas, como supra se evidenciou ao analisar o conteúdo do programa, exigindo um exercício de ponderação multidimensional de interesses

Enquanto os PDM não forem alterados, subsiste uma lacuna de eficácia: o programa setorial define as ZAER à escala nacional, mas a tradução territorial ao nível municipal, necessária para que as orientações adquiram eficácia externa perante os particulares, não se concretiza.

O bloqueio subsiste parcialmente: o PSZAER não produz efeitos diretos e imediatos perante particulares até à compatibilização e incorporação nos planos territoriais municipais, nos termos do RJIGT, sem que exista prazo vinculativo para os municípios procederem a essa compatibilização. Enquanto as ZAER não estiverem efetivamente designadas e os PDM compatibilizados, o regime de licenciamento simplificado previsto no artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022 não poderá ser operacionalizado.

Em segundo lugar, os prazos que venham a ser fixados pelo ato de aprovação do PSZAER para início e/ ou conclusão dos procedimentos de adequação têm natureza de prazos ordenadores: o decurso do prazo não extingue a competência municipal de planeamento, não determina a caducidade do plano municipal vigente nem opera a substituição automática das normas municipais pelas orientações do programa setorial. Mesmo que o ato de aprovação do PSZAER venha a estabelecer prazos concretos para o início e a conclusão dos procedimentos de a atualização dos PDM, o seu incumprimento não acarreta consequências sancionatórias diretas, - exceto a possibilidade de ser determinada a suspensão do direito de candidatura a apoios financeiros nacionais e comunitários e impedida a celebração de contratos-programa até à conclusão do processo de atualização (artigo 29.º, n.º 4) - antes gera uma situação de desconformidade material superveniente do plano municipal que não pode ser suprida pela via da suspensão de normas do plano de nível inferior, dado a natureza da obrigação imposta aos municípios de iniciarem um procedimento de planeamento.

A demora habitual dos processos de planeamento municipal constitui um risco estrutural para a eficácia do PSZAER, o que se agrava tendo em conta a avaliação global realizada que revela uma estrutura regulamentar predominantemente restritiva ou incerta nos municípios abrangidos[13].

É, por isso, recomendável que o regime jurídico aplicável venha a ser densificado com mecanismos de salvaguarda específicos, que podem incluir a simplificação dos processos de alteração dos planos em matéria de cartografia, através da dispensa do período de participação

[13] Capítulo da proposta de PSZAER.

pública inicial quando o procedimento se limite à incorporação das ZAER nos termos do PSZAER, já que estão pré-determinados os objetivos da alteração.

Esta simplificação procedimental, a ser densificada em diploma regulamentar ou em revisão legislativa futura, poderia contribuir para acelerar a integração das ZAER nos PDM sem comprometer a autonomia municipal de planeamento nem a participação pública que caracteriza os procedimentos de planeamento territorial.

SÍNTESE:

A relação entre o PSZAER e os planos municipais assenta no princípio da hierarquia mitigada ou funcional, que preserva a margem de conformação municipal no quadro de uma relação de compatibilidade — e não de conformidade estrita — permitindo aos municípios concretizar opções próprias desde que não contrariem as opções estruturantes do Programa e assegurem o cumprimento dos limiares mínimos estabelecidos. Esta margem de livre conformação decorre da própria metodologia da AAE, cujo Relatório Ambiental reconhece que a passagem à escala local permite ajustar os limites aos usos existentes, às condicionantes, às estratégias de desenvolvimento e às características de cada território, bem como prevenir concentrações excessivas e promover uma distribuição mais equilibrada dos benefícios e encargos.

O PSZAER, enquanto programa setorial de natureza estratégica, integra o âmbito nacional do sistema de gestão territorial nos termos do RJIGT, vinculando as entidades públicas sem produzir efeitos diretos sobre os particulares, pelo que as suas orientações apenas adquirem eficácia externa após a integração nos planos territoriais municipais, designadamente nos PDM.

Os limites da autonomia municipal na definição do regime de uso do solo nas ZAER decorrem da prevalências das orientações nacionais em matéria de política energética constantes do PSZAER, operacionalizadas na presunção ilidível de superior interesse público consagrada no artigo 4.º, n.º 4, alínea c), do Decreto-Lei n.º 15/2022, que determina a prevalência do interesse associado à aceleração da produção renovável sobre interesses públicos de natureza local, invertendo o ónus argumentativo e impondo aos municípios que pretendam restringir a integração das ZAER a demonstração fundamentada de interesses públicos específicos que justifiquem a prevalência inversa. Por outro lado, os municípios não podem aditar condicionamentos que, pelo seu alcance ou indeterminação, reproduzam ao nível municipal avaliações já antecipadas no plano estratégico ou comprometam os objetivos do Programa, inviabilizando o regime de aceleração pretendido pelo legislador nacional.

O dever de adequação dos planos municipais encontra fundamento nos artigos 28.º e 29.º do RJIGT e no artigo 46.º da Lei n.º 31/2014, devendo a alteração dos PDM constituir o procedimento para a incorporação das ZAER. A natureza substantiva do exercício de planeamento exigido não se reconduz a uma mera transposição de disposições predeterminadas, antes exige um ato de planeamento municipal autónomo pautado pela ponderação dos vários interesses públicos com expressão territorial. O PSZAER configura assim uma inovação sistémica: não se limita a impor restrições ou condicionamentos, antes

determina a qualificação do solo mediante a incorporação positiva de áreas destinadas à produção de energia renovável, criando um regime jurídico de uso do solo que não existia anteriormente nos PDM e permitindo a implantação de centros electroprodutores em condições simplificadas.

Não obstante, a operacionalização do PSZAER enfrenta riscos estruturais relevantes, designadamente a demora habitual dos processos de planeamento municipal e a estrutura regulamentar predominantemente restritiva ou incerta dos PDM em vigor, que podem comprometer o cumprimento das metas de 2030. Acresce que, enquanto os PDM não forem alterados, o PSZAER não produz efeitos diretos perante os particulares, subsistindo uma lacuna de eficácia que impede a operacionalização do regime de licenciamento simplificado previsto no artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022.

3 Licenciamento Elétrico

3.1 Introdução

O setor elétrico português tem sido objeto, nos últimos anos, de uma profunda reformulação normativa, motivada pela transição energética, pela necessidade de garantir a segurança do abastecimento e pelo cumprimento dos compromissos nacionais e europeus em matéria de descarbonização.

O Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, consagrou um novo quadro estrutural para a organização e funcionamento do SEN, reunificando regimes anteriormente dispersos e estabelecendo um modelo integrado de regulação das atividades de produção, armazenamento, autoconsumo, transporte, distribuição e comercialização de energia elétrica. O diploma instituiu um sistema de controlo prévio administrativo graduado e proporcional, baseado em diferentes instrumentos jurídicos – licenciamento, registo prévio e comunicação prévia – ajustados à potência das instalações, à fonte de energia utilizada e aos impactos técnicos, ambientais e territoriais dos projetos.

O regime decorrente do SEN assenta numa separação funcional entre o licenciamento e o acesso à capacidade de injeção na RESP reflexo da necessidade de gestão em diferentes planos desde a admissibilidade dos projetos à concretização e operacionalização que carece da obtenção e manutenção da capacidade de rede. É, assim, critica para a evolução e resiliência do SEN a otimização da infraestrutura existente e de maximização do valor sistémico das energias renováveis. Neste contexto, consagra soluções como o sobreequipamento, o *repowering* e a hibridização e confere destaque estratégico à produção descentralizada por permitirem aumentar a capacidade renovável, a flexibilidade e a eficiência do sistema sem necessidade proporcional de reforço de rede.

Este regime foi densificado e reformulado pelo Decreto-Lei n.º 99/2024, de 03 de dezembro, que procedeu à transposição parcial da Diretiva RED III. Estas alterações refletiram uma clara orientação legislativa no sentido da simplificação e aceleração dos procedimentos de licenciamento de projetos de energias renováveis e de armazenamento de energia,

consagrando-se, designadamente, uma presunção legal de superior interesse público dessas atividades, o reforço da articulação entre as entidades envolvidas e a redução de entraves administrativos e ambientais em situações previamente tipificadas.

O licenciamento dos projetos de produção de energia insere-se num quadro procedimental complexo e multifacetado, que envolve a intervenção articulada de diversas entidades administrativas, com destaque para a DGEG, enquanto entidade licenciadora, os operadores das redes elétricas, a autoridade em matéria ambiental e os municípios e convoca a aplicação, conjugada, de diversos regimes jurídicos setoriais, impondo, para a sua válida instrução e decisão, a emissão de pareceres, autorizações e títulos habilitantes previstos noutros regimes legais específicos, designadamente nos âmbitos energético, ambiental e de ordenamento do território.

O SEN é o eixo estruturante do licenciamento energético, não esgotando, porém, por si só, todas as exigências legais aplicáveis aos projetos, exigindo a articulação funcional com outros regimes setoriais cuja aplicação se torna necessária em função da localização, dimensão e impactes dos projetos. Destacam-se o Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA) – Decreto-Lei n.º 152-B/2013, de 31 de outubro na redação atual que, num contexto de aplicação, funciona como pressuposto ou condicionante do licenciamento elétrico influenciando a sua decisão – materialmente condicionada pela decisão ambiental; regime de licenciamento urbanístico – o RJUE na sua redação atual - e regimes setoriais específicos relativos à proteção de recursos hídricos, património cultural, segurança e proteção civil, e, em geral, relativos a servidões e restrições de utilidade pública.

Atualmente, no ordenamento jurídico português coexiste com o SEN, vigorando, a título excecional e temporário, o regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril na atual redação. Este diploma foi aprovado com o objetivo de introduzir mecanismos extraordinários de aceleração da implementação de projetos de energias renováveis, designadamente através da simplificação e adaptação de procedimentos administrativos e de licenciamento, em resposta ao contexto energético e às exigências da transição energética. O Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril na redação atualizada constitui, assim, um regime transitório e complementar ao SEN, orientado para a viabilização célere de investimentos estratégicos, sem prejuízo da aplicação do quadro estrutural e permanente do sistema elétrico nacional.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho e a entrada em vigor sessenta dias após a publicação[14] coexistirá, no futuro[15] e para projetos iniciados após essa data, no ordenamento jurídico nacional, um regime jurídico diferenciado.

Num plano estratégico, o decreto-lei insere-se no processo contínuo de reforma do quadro normativo do SEN, assumindo a transição energética como desígnio estratégico essencial para alcançar a neutralidade carbónica, reforçar a segurança do abastecimento e garantir preços de

[14] 29 de agosto de 2026, cfr. artigo 10º do Decreto-lei n.º 130/2026, de 29 de junho, O diploma foi aprovado em Conselho de Ministros em 19 de março de 2026, promulgado em 5 de junho de 2026 e referendado em 6 de junho de 2026, tendo sido submetido a consulta pública entre 3 de outubro de 2025 e 12 de novembro de 2025.

[15] Cfr. artigo 9º do Decreto-lei n.º 130/2026, de 29 de junho.

energia mais estáveis e acessíveis. Num plano operacional, o diploma visa criar condições para que os projetos no domínio das energias renováveis possam ter uma concretização célere e efetiva, garantindo simultaneamente a racionalidade e competitividade económicas, a conservação da natureza e a mitigação dos impactes, ao mesmo tempo que os procedimentos de licenciamento se tornam mais ágeis, eficazes e desburocratizados. A articulação entre a dimensão territorial das políticas de ambiente e energia é expressamente reconhecida, devendo os instrumentos de planeamento compatibilizar os usos do solo e a conservação da natureza com as atividades de produção e armazenamento de energia, para que se salvaguardem os recursos naturais ao mesmo tempo que se garante a segurança de abastecimento e o aumento da integração de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia elétrica.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, assume como objetivos centrais, expressamente enunciados no respetivo preâmbulo, alcançar a neutralidade carbónica, reforçar a segurança do abastecimento e garantir preços de energia mais estáveis e acessíveis, no quadro de um sistema energético mais sustentável, resiliente e competitivo, alicerçado nas energias renováveis e na proteção dos consumidores.

Para concretizar estes objetivos, o diploma visa assegurar a estabilidade regulatória e a previsibilidade necessárias ao fomento do investimento no setor energético, bem como dar cumprimento aos compromissos internacionais de Portugal em matéria de transição energética e descarbonização, nomeadamente através do aumento da proporção de energia de fontes renováveis no consumo final bruto de energia. Neste contexto, o legislador sublinha a necessidade de criar condições para que os projetos de energias renováveis tenham uma concretização célere e efetiva, garantindo simultaneamente a racionalidade e competitividade económicas e a conservação da natureza, e reconhece que as exigências de licenciamento, enquanto salvaguarda de sustentabilidade ambiental e social, devem tornar-se mais ágeis, eficazes e desburocratizadas. O preâmbulo destaca ainda o papel do diploma como alavanca para a expansão significativa da produção e armazenamento de energia renovável, através da definição do enquadramento jurídico dos programas de designação de ZAER — instrumento central da RED III —, com vista a garantir que os procedimentos de licenciamento sejam mais céleres, previsíveis e proporcionais. Complementarmente, são enunciados como objetivos o reforço dos mecanismos de apoio à produção de eletricidade a partir de fontes renováveis, a clarificação dos regimes de autoconsumo e partilha de energia, a garantia de maior transparência e equidade no acesso às redes e a proteção dos consumidores, em especial dos consumidores economicamente vulneráveis. A análise destes regimes jurídicos revela-se essencial para compreender o modo como o ordenamento jurídico português procura equilibrar os objetivos de promoção das energias renováveis, segurança do sistema elétrico a par dos valores ambientais e territoriais, num contexto de transformação estrutural do modelo energético nacional e de aceleração de transição energética, bem assim a respetiva eficácia, nomeadamente por ocasião da transposição da Diretiva RED III e da criação de ZAER.

3.2.Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro – Sistema Elétrico Nacional

O SEN, conforme densificado no ponto que antecede, foi com a publicação em 29 de junho de 2026, alterado pelo Decreto-lei n.º 130/2026, cujo regime por ele instituído é, de acordo com o disposto na norma ínsita no artigo 9.º (aplicação no tempo) aplicável aos procedimentos de controlo prévio de projetos de energias renováveis e de infraestruturas da RESP iniciados após a sua entrada em vigor – 29 de agosto de 2026[16].

A alteração preconizada pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 de junho é orientada para a operacionalização do regime das ZAER conferindo base legal ao modelo de licenciamento simplificado e acelerado que o PSZAER pressupõe e materializando os compromissos assumidos no quadro da RED III em matéria de aceleração da transição energética; entre as inovações destacam-se, também, o deferimento tácito em procedimentos de controlo prévio, no acesso com restrições à RESP, reforço da celeridade procedimental e proteção dos consumidores.

O regime decorrente do SEN assenta numa separação funcional entre o licenciamento e o acesso à capacidade de injeção na Rede Elétrica de Serviço Público (RESP). Esta separação, estruturante do regime, reflete a necessidade de gestão em diferentes planos, embora permanentemente interligados, pois que, nos casos de projetos de média e grande dimensão a Licença de Produção reconhece a admissibilidade do projeto, mas a sua concretização depende da obtenção e manutenção de capacidade de rede.

3.2.1. Acesso e Reserva de Capacidade de Rede

No SEN foi estabelecido um modelo que tende a assegurar o acesso ordenado e eficiente à RESP através de um regime específico de obtenção e atribuição, isenção, caducidade e transmissibilidade de títulos.

No SEN foi estabelecido um modelo que tende a assegurar o acesso ordenado e eficiente à RESP através de um regime específico de obtenção e atribuição, isenção, caducidade e transmissibilidade de títulos. O Título de Reserva de Capacidade de Rede (TRC) constitui o instrumento jurídico através do qual é garantido o direito de injeção na RESP num determinado ponto de injeção com capacidade atribuída, não constitui, porém um requisito geral e indiscriminado, encontrando-se dispensadas e/isentas de TRC as i) atividades de produção de energia descentralizada – autoconsumo: Unidades de Produção Autoconsumo (UPAC), com exceção daquelas em que se preveja que a injeção de excedentes na RESP seja superior a 1 MVA; ii) os projetos enquadrados nas modalidades de controlo prévio de registo prévio e comunicação prévia; iii) Reequipamento (*Repowering*); iv) Sobreequipamento; v) Hibridização; vi) produção em sistema isolado sem ligação à RESP; vii) armazenamento colocalizado que utilize a capacidade de injeção atribuída ao centro electroprodutor.

O TRC pode ser obtido por via de uma das seguintes modalidades, consoante a disponibilidade de rede e a modalidade aplicável e depende da prévia prestação de caução destinada a garantir

[16] Cfr. artigo 10º do Decreto-lei n.º 130/2026, de 29 de junho.

a obtenção dos títulos de controlo prévio: Acesso Geral; Acordo entre o promotor e o operador de rede; e/ou, Procedimento Concorrencial.

Embora em termos gerais o procedimento de obtenção do TRC siga as seguintes etapas: i)Pedido do interessado, identificando o projeto, a potência pretendida e o ponto de ligação; ii) Avaliação da disponibilidade de capacidade pelo operador da RESP; iii) Pronúncia técnica do operador da rede quanto às condições de ligação; iv)Decisão administrativa de atribuição do TRC, ou celebração de acordo, consoante a modalidade aplicável; v) Emissão do TRC, com fixação das condições, prazos e obrigações associadas, o procedimento desenvolve-se consoante os casos.

Destaca-se que o pedido na modalidade de acesso geral pressupõe a existência de capacidade disponível na rede, nos termos da informação publicitada pelos operadores de rede. A atribuição obedece, em princípio, a uma lógica de precedência temporal - *"first come, first served"* - e depende da verificação da viabilidade técnica do pedido pelos operadores da RESP, designadamente quanto à capacidade de acolhimento no ponto de ligação pretendido.

Nos casos em que não exista capacidade disponível na rede, pode o interessado recorrer à modalidade de acordo com o operador da rede elétrica, celebrando um acordo nos termos do qual assume os encargos financeiros associados à construção ou reforço das infraestruturas de rede necessárias à viabilização da ligação. Este acordo, celebrado com o operador da rede de transporte ou de distribuição, conforme o nível de tensão, constitui fundamento bastante para a emissão do TRC pela DGEG.

Adicionalmente, o membro do Governo responsável pela área da energia pode determinar a atribuição de TRC através de procedimento concorrencial, em especial para projetos estratégicos ou tecnologias específicas. Nestes casos, o TRC é atribuído aos vencedores do procedimento, nos termos do respetivo regulamento e decisão adjudicatória.

No que respeita às entidades envolvidas, o procedimento de obtenção do TRC convoca necessariamente a intervenção da DGEG, enquanto entidade decisora, bem como dos operadores da RESP, designadamente da REN, enquanto gestora global do SEN e operadora da rede de transporte (ORT), e do operador da rede de distribuição (ORD), às quais compete avaliar a viabilidade técnica do pedido e emitir parecer sobre a capacidade de ligação e de injeção. Em determinados casos, pode ainda ser solicitada a pronúncia do gestor global do SEN, sobretudo quando estejam em causa impactos relevantes na segurança e operação do sistema elétrico.

O Decreto-Lei n.º 130/2026 introduz alterações significativas ao regime de acesso e reserva de capacidade de injeção na RESP, incidindo sobre os artigos 19.º, 20.º, 21.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, e aditando o novo artigo 52.º-A (acesso com restrições). Estas alterações visam reforçar a transparência, a eficiência e a equidade no acesso à rede, bem como introduzir mecanismos de flexibilidade que permitam uma utilização mais célere e racional da capacidade disponível.

As principais alterações ao regime de acesso à rede encontram-se sistematizadas na tabela *infra:*

Artigo / N.º	Tema | Matéria	Conteúdo da alteração
Art. 19.º, n.º 5	Disponibilização da capacidade libertada	Caso não ocorra a atribuição do TRC ou este cesse a sua vigência nos termos previstos, a respetiva capacidade de injeção na RESP fica disponível para nova atribuição e é publicitada nos termos legais, reforçando a transparência e o dinamismo do sistema.
Art. 19.º, n.º 8	Caução – pedidos sobre capacidade sem restrições	Não ocorrendo rejeição liminar, a DGEG, no prazo de cinco dias, quando o pedido incida sobre capacidade de injeção na RESP sem restrições, notifica o requerente para prestar caução no prazo de 20 dias, sob pena de rejeição do pedido.
Art. 19.º, n.º 9	Pedidos sobre capacidade com restrições	Quando o pedido incida sobre capacidade de injeção na RESP com restrições, conforme listagem publicada, o requerente deve apresentar o pedido instruído com a pronúncia prévia do operador de rede competente, que deve identificar as restrições aplicáveis à ligação pretendida, aplicando-se o regime de prestação de caução.
Art. 20.º, n.º 3	Prazo para celebração de acordos	Os pedidos para a celebração de acordo são apresentados até ao dia 15 de abril ao operador da RESP, não podendo incidir sobre pontos de injeção na RESP integrados na modalidade de procedimento concorrencial.
Art. 20.º, n.ºs 15-16	Ligação de instalações de consumo	É admissível a atribuição de acesso à rede a instalações de consumo ligadas ao mesmo ponto de ligação de centro eletroprodutor que disponha de capacidade de injeção na rede, desde que a capacidade de ligação para consumo não exceda 50% da capacidade de injeção do centro eletroprodutor, mediante validação prévia do operador da rede quanto à existência de capacidade disponível.
Art. 20.º, n.º 6	Densificação dos critérios de ponderação	A densificação dos critérios de ponderação relativa a atribuir a cada um é estabelecida pelos operadores da RESP.
Art. 21.º, n.º 6	Arbitragem pela ERSE	Compete à ERSE, a pedido do interessado, arbitrar os valores da comparticipação devida pelos interessados quando não haja acordo entre as partes.
Art. 25.º, n.º 4	Audição prévia ao indeferimento	Previamente ao indeferimento da pretensão, a DGEG promove a audição do requerente, nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo (CPA).
Art. 52.º-A (novo)	Acesso com restrições à RESP	O acesso à RESP pode ser conferido com restrições, nos termos a regulamentar pela ERSE. A atribuição de acesso com restrições: (a) não deve atrasar os reforços da rede na zona em causa; (b) deve assegurar a conversão da capacidade com

		restrições em capacidade firme após a conclusão dos necessários desenvolvimentos na RESP, com base em critérios claros, transparentes e previamente estabelecidos em regulamentação da ERSE; (c) pode tornar-se a solução permanente, inclusive para o armazenamento de energia, nas zonas em que a ERSE considere que o desenvolvimento da rede não é a solução mais eficiente; (d) depende da instalação de dispositivo de controlo de potência certificado. O documento que titula a atribuição deve especificar: a capacidade firme e a capacidade com restrições (incluindo restrições ativas, probabilidade, duração, período e dimensão); as tarifas de acesso aplicáveis; e a data prevista para a conversão em capacidade firme.

Assim, o SEN não fixa um prazo máximo de atribuição de TRC, dependendo da modalidade de atribuição, da complexidade técnica da ligação e da situação, em concreto, da rede., obedecendo, contudo, a uma disciplina temporal – prazos intercalares procedimentais.

De acordo com o SEN o TRC é transmissível, todavia o regime de transmissibilidade exige a salvaguarda dos pressupostos que fundamentaram a atribuição inicial da capacidade, assegurando que a transmissão não coloca em causa a estabilidade e segurança do sistema elétrico, garantindo, porém, em contrapartida a continuidade e viabilidade económica dos projetos, adaptação e reestruturações societárias e/ou financeiras e a preservação da capacidade de rede associada a projetos viáveis.

Por seu turno, o regime de caducidade confere ao TRC a natureza de mecanismo de salvaguarda, permitindo que a capacidade reservada e não utilizada seja devolvida ao sistema e novamente disponibilizada para outros projetos, reforçando a ideia de que o direito conferido aos promotores não é absoluto, outrossim condicionado ao desenvolvimento efetivo do projeto. Ou seja, funciona como garante da eficiência de gestão da RESP, maximização do aproveitamento da capacidade disponível e da coerência entre planeamento da rede e execução dos projetos licenciados.

O procedimento de obtenção do TRC configura-se como uma etapa autónoma, mas funcionalmente integrada no licenciamento energético, destinada a assegurar o acesso ordenado e eficiente à RESP. A sua exigência, modalidades de atribuição, entidades intervenientes e prazos refletem uma lógica de planeamento e gestão racional da capacidade de rede, conciliando a promoção de novos projetos energéticos com a segurança, estabilidade e eficiência do SEN.

SINTESE:

O modelo de acesso à rede através de TRC com base numa lógica de precedência temporal - *"first come, first served"* - garante o direito de injeção na RESP num determinado ponto de injeção

com capacidade atribuída independentemente da maturidade do projeto o que, desde logo, obsta ao acesso e consequente atribuição a novos projetos.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho reforça o regime de acesso à rede, introduzindo maior transparência (publicitação da capacidade libertada, informação trimestral sobre capacidade disponível), novos mecanismos de flexibilidade (acesso com restrições convertível em capacidade firme) e prazos mais claros (pedidos de acordo até 15 de abril). O regime de caução é mantido e clarificado, e a arbitragem pela ERSE assegura a resolução de diferendos sobre comparticipações. A admissão de ligação de instalações de consumo ao ponto de ligação de centros electroprodutores (até 50% da capacidade de injeção) constitui igualmente uma inovação relevante para a otimização do uso da rede.

Face ao regime anterior, destaca-se a criação do conceito de capacidade não firme (com restrições), que permite antecipar a ligação de projetos em zonas onde a rede ainda não dispõe de capacidade plena, sem atrasar os investimentos de reforço, promovendo a aceleração da integração de renováveis no sistema.

Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio – Acesso à Rede – Regime temporário

Durante o período de avaliação e em momento subsequente à apresentação da proposta de PSZAER e do respetivo relatório ambiental preliminar, entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio. Este diploma institui um regime complementar de natureza temporária e transitória[17] ao SEN, cujo escopo, específico, é a regulação da gestão dinâmica da capacidade de injeção na RESP após a atribuição do respetivo TRC.

O diploma visa colmatar as limitações identificadas na aplicação prática do SEN quanto à flexibilidade, otimização e reconfiguração da capacidade de ligação já atribuída no âmbito da execução de projetos de produção de eletricidade de origem renovável, assegurando a gestão eficiente e coordenada dessa capacidade em conformidade com os princípios da eficiência técnica e económica, da transparência, da não discriminação no acesso à RESP, da promoção da transição energética e da segurança do SEN.

O Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio não substitui as modalidades de atribuição inicial, antes introduz um conjunto novo de mecanismos de gestão dinâmica pós-atribuição, designadamente a cisão e a agregação de títulos, a renúncia com devolução parcial ou total do valor da caução prestada, a permuta de posições contratuais entre titulares, com atribuição de prioridade aos projetos mais maduros em termos de licenciamento ambiental, a cedência de capacidade não utilizada para satisfação de pedidos pendentes, bem como a alteração de tecnologia de produção, a hibridização, a redução parcial de potência e a alteração do ponto de interligação. Estes mecanismos, tramitados mediante autorização da DGEG e parecer técnico vinculativo dos operadores de rede competentes, constituem a principal inovação face ao regime anterior, pois que o SEN não previa, com este grau de densificação procedimental, instrumentos de reconfiguração da capacidade já reservada, mantendo-se inalterados, contudo,

[17] Em vigor até 30 de junho de 2027.

os prazos de vigência do TRC e o regime de cauções do respetivo artigo 13.º, que continuam a constituir o quadro de referência subjacente às novas operações agora reguladas.

SINTESE:

O Decreto-Lei n.º 100/2026, 22 de maio não opera uma revisão geral do modelo de atribuição de capacidade nem substitui expressamente o critério *"first come, first served"* subjacente ao SEN, mantendo a ordem de precedência dos pedidos para cedência e atribuição de capacidade. Contudo, introduz uma exceção pontual e circunscrita ao mecanismo de permuta, no qual a maturidade ambiental e administrativa do projeto prevalece sobre a mera precedência temporal, antecipando, ainda que de forma limitada, a transição para critérios de maturidade numa lógica de *"first ready, first served."*

3.2.2 Controlo Prévio

O regime do SEN, no que respeita ao licenciamento dos projetos, embora aplicável transversalmente às atividades dos SEN - produção, autoconsumo, armazenamento, redes e mercado, consagra um modelo graduado de controlo prévio estruturado de acordo com princípios de proporcionalidade, adequação e diferenciação em função do risco e impacto do projeto, permitindo, por um lado, isentar projetos de controlo prévio e, por outro, que projetos de menor impacte tenham enquadramento e sejam sujeitos a procedimentos mais simples e céleres

Assenta, assim, em **três modalidades de controlo prévio**[18]:

Controlo Prévio - SEN	
Modalidades	**Enquadramento**
Licença de Produção e Licença de Exploração	• produção de eletricidade a partir de fonte de energia renovável para injeção total na RESP ou para autoconsumo com potência instalada > 1 MW; • armazenamento autónomo de eletricidade com potência instalada > 1 MW; • produção ou o armazenamento autónomo quando sujeitos ao procedimento de AIA ou de AIncA, nos termos da legislação aplicável.)
Registo Prévio e Certificado de Exploração	• produção de eletricidade a partir de fonte de energia renovável para injeção total na Rede Elétrica de Serviço Público (RESP) com potência instalada ≤ 1 MW; • produção de eletricidade para autoconsumo com potência instalada > 30 kW e ≤1 MW; • armazenamento autónomo de eletricidade com potência instalada ≤1 MW;

[18] O Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 de junho não altera a estrutura tripartida de modalidades de controlo prévio, procedendo, contudo, ao ajustamento dos respetivos limiares e pressupostos.

	• Projetos de investigação e desenvolvimento, demonstração e teste, em ambiente real, de tecnologias, produtos, serviços, processos e modelos inovadores, no âmbito das atividades de produção, armazenamento e autoconsumo com capacidade instalada > 30 kW.
Comunicação Prévia	• produção de eletricidade para autoconsumo com potência instalada >800W e ≤30KW; • Projetos de investigação e desenvolvimento, demonstração e teste, em ambiente real, de tecnologias, produtos, serviços, processos e modelos inovadores, no âmbito das atividades de produção, armazenamento e autoconsumo com capacidade instalada >800W e ≤30KW; • O reequipamento de centro eletroprodutor, de fonte primária solar ou eólica, quando mantenha ou reduza a potência instalada inicialmente estabelecida no procedimento de controlo prévio.
Isenção de controlo Prévio	• O exercício da atividade de produção de eletricidade para autoconsumo com capacidade instalada ≤800 W, desde que não esteja prevista a injeção de excedente na RESP; • Projetos de investigação e desenvolvimento, demonstração e teste, em ambiente real, de tecnologias, produtos, serviços, processos e modelos inovadores, no âmbito das atividades de produção, armazenamento e autoconsumo com capacidade instalada ≤800 W desde que não esteja prevista a injeção de excedente na RESP.

Tramitação:

Licença de Produção e Licença de Exploração:

O Decreto-Lei n.º 130/2026 introduz alterações relevantes quanto à tramitação, aos prazos e aos efeitos do decurso do tempo no procedimento de controlo prévio, através da alteração dos artigos 14.º, 15.º e 16.º e do aditamento dos artigos 14.º-A e 14.º-B.

A tramitação dos procedimentos de atribuição das licenças de produção e de exploração, de registo de unidades de produção e de comunicação prévia, com exceção dos processos de contraordenação é, obrigatoriamente, efetuada por via eletrónica através de plataforma eletrónica, nos termos a regulamentar, com integração no portal gov.pt e interoperável com todos os sistemas e todas as entidades externas com competências para intervir e se pronunciar. Em caso de indisponibilidade da plataforma, a tramitação é efetuada por correio eletrónico, competindo à DGEG garantir o cumprimento dos procedimentos até à normalização do sistema.

A DGEG é a entidade central do licenciamento energético, competindo-lhe a emissão das licenças de produção e exploração, a coordenação do procedimento de controlo prévio e a gestão da plataforma eletrónica de tramitação.

Os procedimentos de controlo prévio de projetos de energias renováveis, são acompanhados, servindo como ponto único de contacto do promotor o gestor de procedimento[19] (reforço da lógica de coordenação procedimental que, no regime anterior, se encontrava dispersa por diferentes entidades sem um interlocutor unificado.).

Em termos procedimentais:

[19] Instituido pelo n.º 6 do artigo 16º do Decreto-lei n.º 130/2026, de 29 de junho.

- ✓ **Comunicação da receção e reconhecimento da completude do pedido de controlo prévio** (artigo 14ºA)

A DGEG deve confirmar, por via eletrónica, a receção do pedido de controlo prévio, indicando os prazos aplicáveis e informando expressamente o requerente das consequências do decurso do prazo sem que tenha sido notificada a decisão.

Nos procedimentos de controlo prévio de projetos de energias renováveis, a entidade competente – DGEG deve, no prazo de 45 dias contados da data da apresentação do pedido - reduzido para 30 dias em ZAER:

a) **reconhecer a completude do pedido**, notificando o requerente; ou

b) **solicitar ao requerente**, de uma única vez, num prazo razoável, as **informações ou documentos em falta.**

Este marco de completude assume relevância acrescida por constituir o momento a partir do qual se contam os prazos globais do procedimento, fixados no n.º 7 do artigo 14.º.

- ✓ **Prazos do procedimento:**

(i) O procedimento de controlo prévio de projetos de energias renováveis não pode exceder, no seu conjunto:

a) **Dois anos,** para projetos de energias renováveis *onshore*, sendo esse prazo reduzido para um ano quando localizados em **ZAER;**

b) **Três anos,** para projetos de energias renováveis *offshore*, sendo esse prazo reduzido para **dois anos** quando localizados em **ZAER.**

Estes prazos podem ser prorrogados, uma única vez, por despacho do diretor-geral da DGEG, pelo período **máximo de seis meses**, mediante verificação de circunstâncias extraordinárias — limitando-se a **três meses no caso de reequipamento**.

(ii) A **licença de produção**, especificamente, deve ser emitida no **prazo máximo de um ano**, reduzido a seis meses para os projetos localizados em **ZAER.**

- ✓ **Deferimento tácito:**

O aditado artigo 14.º-B introduz, de forma expressa, o mecanismo do deferimento tácito. Nos termos e para os efeitos do artigo 130.º do CPA, a ausência de notificação da decisão relativa ao pedido de atribuição de licença de produção no prazo legalmente estabelecido tem o valor de deferimento, ficando o requerente habilitado a solicitar certidão que ateste a sua verificação, nos termos do artigo 28.º-B do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

Este mecanismo **não se aplica, contudo, aos procedimentos que envolvam projetos sujeitos a avaliação de impacte ambiental ou de incidências ambientais**, preservando-se, nestes casos, a exigência de decisão administrativa expressa e a intervenção da autoridade ambiental.

Zonas de Aceleração da Implantação de Energia Renovável (ZAER) – Nova secção VII do capítulo II (artigos 40.º-A a 40.º-E):

As alterações descritas traduzem uma opção clara do legislador pela desburocratização e aceleração dos procedimentos de licenciamento de projetos de energias renováveis, com maior intensidade nos projetos localizados em ZAER, cifradas:

(i) redução generalizada dos prazos procedimentais — quer quanto ao reconhecimento da completude do pedido, quer quanto aos prazos globais do procedimento e à emissão da licença de produção.

(i) isenção de avaliação de impacte ambiental (AIA) para os centros electroprodutores de fonte renovável, incluindo o seu reequipamento, e para as instalações de armazenamento de energia, bem como para a infraestrutura de rede necessária à sua implantação, quando localizados em ZAER que cumpram as regras e medidas da avaliação ambiental do respetivo programa setorial, e, assim, substituição do controlo prévio ambiental pelo mecanismo simplificado de apreciação da conformidade ambiental do projeto com as medidas previstas no PSZAER e com as medidas adicionais que se justifiquem em função dos impactes não previstos pela AAE do Programa, que se aborda no Capítulo 4.

O controlo prévio dos projetos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho desenvolve-se em cinco (5) fases:

1. Submissão do Pedido de Título de Controlo Prévio:

Definida a ZAER, o promotor submete o pedido de controlo prévio (que abrange, consoante o caso, título de reserva de capacidade de injeção na RESP, licença de produção e exploração, avaliação ambiental aplicável e demais licenças, aprovações e pareceres setoriais, incluindo a ligação à rede) que deve ser instruído com elementos adicionais específicos para projetos ZAER, designadamente com prova de que o projeto se encontra integralmente localizado na área geográfica da ZAER e cumpre os critérios de elegibilidade definidos para essa zona, bem como as informações demonstrativas da conformidade ambiental do projeto com as regras e medidas impostas pela avaliação ambiental do programa setorial.

Adicionalmente, é obrigatória a apresentação de um plano de medidas de participação e envolvimento das comunidades e de promoção da aceitação pública do projeto, exigência aplicável a todos os projetos de energias renováveis.

Uma especificidade procedimental relevante é a dispensa do procedimento de comunicação prévia previsto no RJUE para projetos localizados em ZAER, ao contrário do regime geral, em que a instalação de centros electroprodutores está, em regra, sujeita a essa comunicação prévia urbanística (cfr. Capítulo 5).

2. Confirmação de Receção e Reconhecimento da Completude do Pedido

A DGEG deve confirmar eletronicamente a receção do pedido, indicar os prazos aplicáveis e informar o requerente das consequências do decurso do prazo sem decisão notificada. A entidade competente para a decisão do primeiro procedimento administrativo abrangido deve,

num **prazo geral de 45 dias** a contar da apresentação do pedido, reconhecer a completude do pedido ou solicitar, de uma só vez, os elementos em falta. Este prazo é reduzido para **30 dias quando o projeto se localize em ZAER**. Os prazos globais do procedimento de controlo prévio contam-se a partir do reconhecimento da completude do primeiro pedido, notificado pela DGEG.

3. Apreciação da Conformidade Ambiental do Projeto (Regime Específico ZAER)

Em regra, os centros electroprodutores de fonte renovável, incluindo o respetivo reequipamento, e as instalações de armazenamento e infraestruturas de rede associadas, quando localizados em ZAER, estão isentos de AIA, desde que cumpram as regras e medidas resultantes da avaliação ambiental do programa setorial.[20]

Em substituição da AIA, os projetos localizados em ZAER ficam sujeitos a uma apreciação de conformidade ambiental, cujo procedimento é simplificado e apresenta a seguinte tramitação e prazos:

- O requerente apresenta, com o pedido de controlo prévio, todas as informações relevantes sobre as características do projeto e a sua conformidade com as regras da avaliação ambiental do programa setorial, bem como eventuais medidas adicionais de mitigação - nível de detalhe exigido deve ser suficiente para verificar se o projeto é suscetível de provocar impactes não identificados durante a avaliação ambiental estratégica ou efeitos transfronteiriços;
- A DGEG pode solicitar informações adicionais que considere relevantes;
- O resultado da apreciação deve ser notificado ao requerente no prazo de 45 dias a contar da apresentação de todas as informações necessárias, prazo reduzido para 30 dias nos pedidos de reequipamento;
- No âmbito desta apreciação, a DGEG consulta a autoridade de AIA, que deve pronunciar-se no prazo de 25 dias a contar da receção da comunicação;
- Caso a DGEG conclua, fundamentadamente, que o projeto é suscetível de provocar impactes ambientais negativos significativos não identificados na avaliação ambiental do programa setorial e não mitigáveis pelas medidas nele previstas, o projeto fica sujeito a avaliação de impacte ambiental (ou de incidências ambientais) nos termos gerais; nesse caso, a entidade competente notifica o requerente para submeter os elementos necessários à instrução do procedimento de AIA, que deve ser concluída no prazo de seis meses a contar dessa decisão, prorrogável, por circunstâncias extraordinárias, por período máximo adicional de seis meses.

Prevê um regime de isenção excecional de apreciação ambiental ao estabelecer que o membro do Governo responsável pela área da energia pode ainda isentar da própria obrigação de apreciação de conformidade ambiental os projetos de energia eólica e solar fotovoltaica (incluindo hibridização, reequipamento, sobreequipamento e respetivas ligações à rede),

[20] Esta isenção não se aplica, contudo, a projetos localizados em massas de água artificiais e albufeiras, bens imóveis classificados ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção, património cultural arqueológico inventariado, ou zonas relevantes para a defesa e segurança nacional, nem a projetos suscetíveis de provocar impactes transfronteiriços significativos.

mediante justificação de necessidade de aceleração da implantação; nesses casos, o requerente deve adotar medidas de mitigação.

4.Decisão sobre a Licença de Produção:

A licença de produção é, em regra, emitida no prazo máximo de **um (1) ano** a contar do pedido; para projetos localizados em ZAER, este prazo não deve exceder **seis meses**. Em termos globais, o procedimento de controlo prévio no seu conjunto não pode exceder:

Tipologia	Regime Geral	Regime ZAER
Projetos de energias renováveis (onshore)	Dois anos	Um ano
Projetos de energias renováveis offshore	Três anos [	Dois anos
Reequipamento de projetos offshore	Dois anos	Um ano
Sobre-equipamento/reequipamento (procedimento incluindo AIA, quando aplicável)	Um ano	Seis meses

Estes prazos podem ser prorrogados, por despacho do diretor-geral da DGEG, mediante circunstâncias extraordinárias devidamente fundamentadas: em regra por período máximo de seis meses (uma única vez), limitando-se a três meses nos casos de reequipamento; no caso específico do reequipamento offshore em ZAER, a prorrogação máxima é de três meses, em vez dos seis meses aplicáveis fora de ZAER.

Quanto ao regime de decisão, prevê-se o **deferimento tácito** (silêncio positivo): a ausência de notificação da decisão sobre o pedido de licença de produção no prazo legal tem valor de deferimento, nos termos do artigo 130.º do CPA.[21] dado que, os projetos em ZAER beneficiam, tendencialmente, de isenção de AIA (cfr. ponto 4.2.) Em caso de deferimento tácito, o requerente pode solicitar certidão comprovativa junto da entidade competente. Previamente a qualquer indeferimento, a DGEG deve promover a audição prévia do requerente, nos termos do CPA.

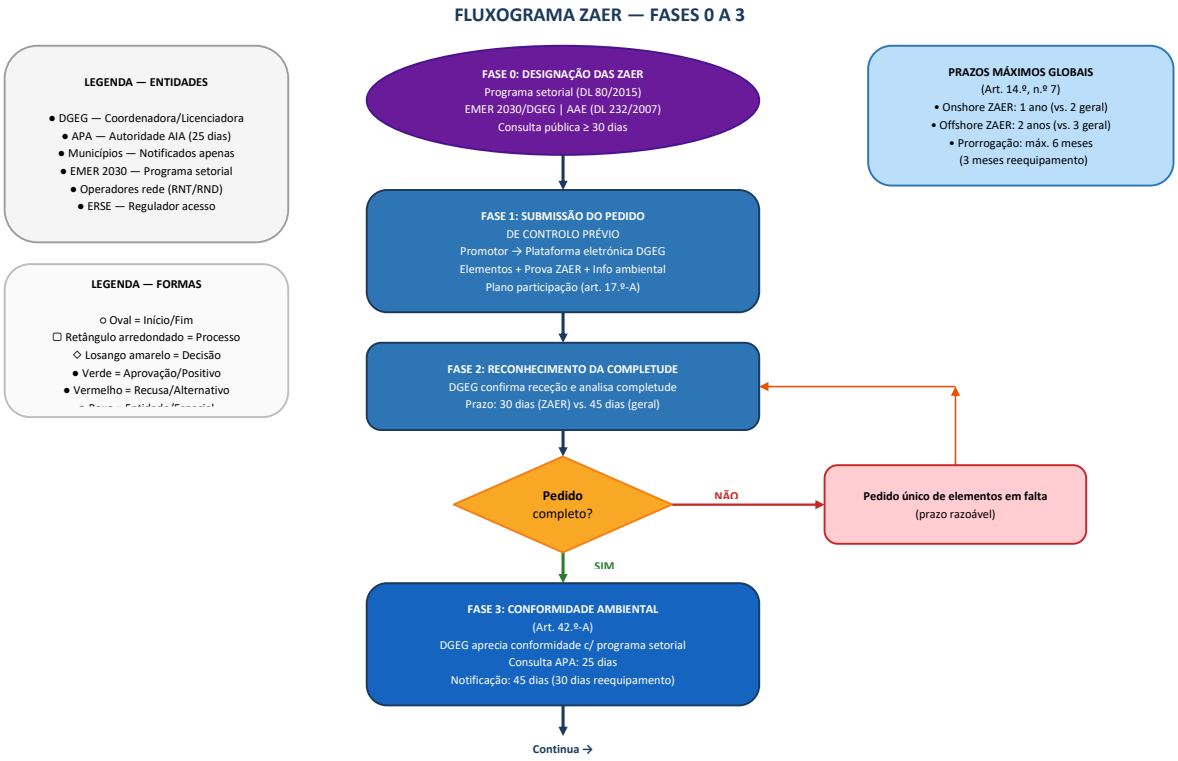
Para além do deferimento tácito, o diploma não prevê, expressamente, outras consequências sancionatórias para o incumprimento dos prazos pelas entidades intervenientes, sem prejuízo do exercício dos poderes de fiscalização e sancionatórios nos termos da lei (artigo 14.º-B, n.º4).

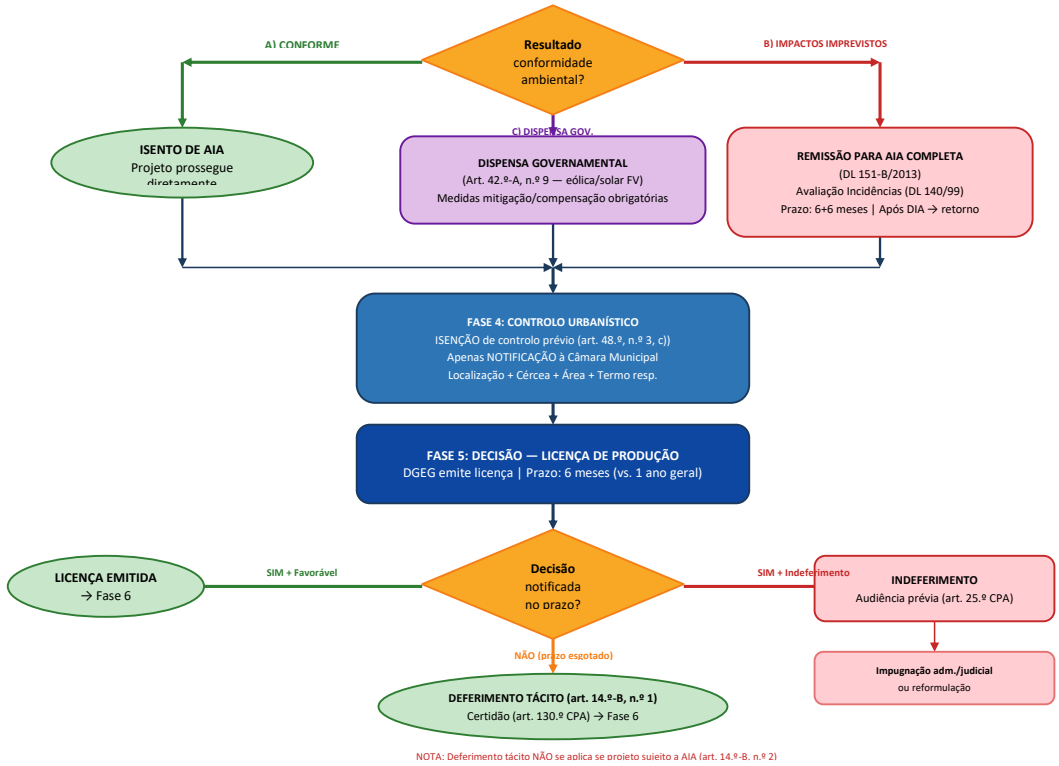
5.Emissão de Licença de Exploração:

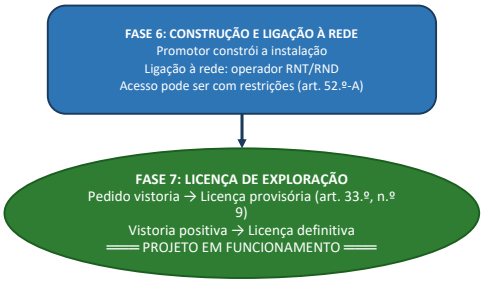
[21] Este mecanismo – Deferimento tácito, não se aplica a procedimentos que envolvam projetos sujeitos a avaliação de impacte ambiental ou de incidências ambientais.

Concluída a fase de emissão de licença de produção, o pedido de vistoria determina a emissão, pela DGEG, de uma licença de exploração provisória que habilita o centro electroprodutor, a UPAC ou a instalação de armazenamento a entrar em funcionamento, antecipando a fase final do procedimento.

O procedimento de controlo prévio desenvolve-se de acordo com o seguinte fluxograma e nos prazos sintetizados em tabela *infra:*







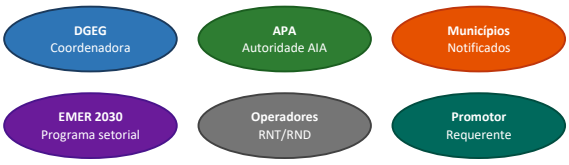
CAMINHOS ALTERNATIVOS

1. DEFERIMENTO TÁCITO: DGEG não decide no prazo
→ opera art. 130.º CPA → certidão confirmativa → prossegue
(NÃO se aplica se projeto sujeito a AIA — art. 14.º-B, n.º 2)

2. INDEFERIMENTO: Audiência prévia CPA (art. 25.º, n.º 4)
→ impugnação administrativa/judicial → ou reformulação do projeto

3. REMISSÃO AIA: DGEG identifica impactos imprevistos
→ AIA completa (6+6 meses) → DIA emitida → retorno procedimento

4. DISPENSA GOVERNAMENTAL: Membro Gov. dispensa avaliação
(apenas eólica/solar FV) → medidas mitigação/compensação monetária
→ projeto prossegue diretamente para licença de produção



RESUMO DE PRAZOS — REGIME ZAER

- Reconhecimento completude: 30 dias (vs. 45 geral)
- Conformidade ambiental: 45 dias (30 reequipamento)
- Licença de produção: 6 meses (vs. 1 ano geral)
- Prazo global onshore: 1 ano (vs. 2 anos geral)
- Prazo global offshore: 2 anos (vs. 3 anos geral)

Procedimento Controlo Prévio			
	Regime Geral	Regime ZAER	Base Legal
Reconhecimento de completude	45 dias	30 dias	Art. 14.º-A, n.os 2-3
Licença de produção	1 ano	6 meses	Art. 14.º, n.º 2
Controlo prévio total (onshore)	2 anos	1 ano	Art. 14.º, n.º 7, a)
Controlo prévio total (offshore)	3 anos	2 anos	Art. 14.º, n.º 7, b)
Sobre-equipamento/reequipamento	1 ano	6 meses	Art. 62.º, n.os 2-3
AIA	Obrigatória (DL 151-B/2013, de 31 de outubro)	Isenta, se conforme com o programa setorial (Art. 42.º, n.º 2, b))	Art. 42.º, n.º 2, b)
Controlo urbanístico	Comunicação prévia (RJUE)	Isento (notificação)	Art. 48.º, n.º 3, c)
Deferimento tácito	Sim (art. 130.º CPA), exceto se sujeito a AIA	Sim (aplicação reforçada pela isenção de AIA)	Art. 14.º-B
Conformidade ambiental	—	45 dias (30 reequipamento)	Art. 42.º-A, n.os 4-5
Reequipamento offshore	2 anos	1 ano	Art. 55.º, n.º 11, c)
Prorrogação máxima (geral)	6 meses	6 meses (3 meses reequipamento)	Art. 14.º, n.º 8
Pronúncia autoridade AIA	—	25 dias	Art. 42.º-A, n.º 6
Presunção de interesse público	Sim	Sim (reforçada)	Art. 4.º, n.º 4

SÍNTESE:

O regime decorrente do Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 junho, reforça a celeridade e previsibilidade do controlo prévio, mediante: (i) elevação dos limiares de isenção (800 W) e comunicação prévia (30 kW); (ii) introdução de prazos globais máximos (2 anos geral / 1 ano em ZAER para projetos terrestres; 3 anos / 2 anos para offshore); (iii) criação do deferimento tácito em caso de ausência de decisão no prazo legal; (iv) obrigação de reconhecimento da completude em 45 dias (30 em ZAER); (v) criação da figura do gestor de procedimento como ponto único de contacto; (vi) criação das ZAER com regime procedimental acelerado e isenção de AIA para projetos conformes com o programa setorial.

A criação das ZAER, em articulação com o deferimento tácito e os prazos reduzidos, constitui a principal alavanca de aceleração da implantação de energias renováveis face ao regime

anterior, que não contemplava qualquer mecanismo de zonamento acelerado nem consequências jurídicas para o incumprimento dos prazos procedimentais.

Registo Prévio e Certificado de Exploração

O registo prévio constitui uma modalidade intermédia de controlo prévio, aplicável a projetos de menor impacto, não pressupondo uma apreciação discricionária ampla da Administração, estando a sua aceitação essencialmente dependente da verificação do cumprimento dos requisitos legais e regulamentares. Ou seja, um modelo predominantemente de controlo formal e técnico.

O procedimento comporta a formalização via digital na plataforma da DGEG de Registo Prévio e a subsequente emissão de Certificado de Exploração, que habilita ao início da exploração.

O pedido de registo prévio não se encontra sujeito a um prazo legal autónomo, devendo, contudo, ser apresentado antes do início da atividade e após asseguradas i) as condições de ligação à rede (quando aplicável); e, ii) o cumprimento dos requisitos técnicos e regulamentares.

A exploração da instalação só pode iniciar-se após a emissão do certificado de exploração, que deve ocorrer após verificação da conformidade da instalação, no prazo de 30 dias (prazo de recusa pela DGEG) após emissão de pronúncia pelo Operador de Rede de Distribuição.

O grau de intervenção administrativa é mais reduzido do que no licenciamento, mas não inexistente. Envolve a verificação técnica e, pontualmente, de capacidade de ligação à rede.

Comunicação Prévia

A comunicação prévia corresponde à modalidade menos intensa de controlo prévio, aplicável a atividades de muito reduzida dimensão ou impacto, no âmbito da qual o Promotor se limita a comunicar à DGEG, através de plataforma eletrónica, o início da atividade declarando o cumprimento dos requisitos legais.

A comunicação prévia não está sujeita a qualquer prazo de decisão administrativa, produzindo os seus efeitos no momento da submissão da comunicação, através da plataforma eletrónica, desde que acompanhada da declaração de cumprimento dos requisitos legais. Podendo a atividade iniciar-se imediatamente após a comunicação, sem necessidade de ato administrativo expresso.

O controlo é efetuado *a posteriori* e no exercício de poderes de fiscalização, inspeção e sancionamento.

Nos termos do SEN a entidade licenciadora é a Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), a quem são atribuídas competências decisoras e de coordenação do procedimento de controlo prévio, independentemente da modalidade.

Assim em termos de gestão de procedimento compete à DGEG assegurar a verificação da conformidade formal e material dos pedidos apresentados, decidir sobre a admissibilidade da instrução, solicitando elementos adicionais sempre que necessário; determinar a suspensão dos prazos procedimentais, nos casos legalmente previstos; atuar como gestora do procedimento, promovendo a articulação com as entidades externas intervenientes – solicitando pareceres às entidades legalmente competentes: operadores da RESP (ORT e ORD); autoridade com competências ambientais e outras entidades setoriais; assegurar a tramitação eletrónica dos procedimentos através da plataforma própria.

3.2.3 Alteração dos Títulos de Controlo Prévio:

O SEN, consagrou um regime integrado de controlo prévio assente em diferentes títulos administrativos em função da modalidade de controlo prévio aplicável, porém, reconhecendo a dinâmica dos projetos e a necessidade de acomodar a evolução técnica, económica e societária, estabeleceu um regime específico de alteração dos títulos de controlo prévio assente numa lógica de flexibilidade distinguindo entre alterações não substanciais – aquelas que não afetam de forma relevante os pressupostos técnicos, ambientais ou territoriais que estiveram na base da decisão de atribuição do Título, nem implicam aumento autónomo da capacidade de injeção na RESP.

Dependem, em regra, de autorização da entidade licenciadora, sem necessidade de novo procedimento completo de licenciamento ou de emissão de novo título. Enquadram-se, entre outros, neste conceito: i) o reequipamento; ii) sobreequipamento; iii) hibridização sem aumento da potência de injeção atribuída; iv) ajustamentos técnicos ou operacionais que não modifiquem o ponto de ligação à rede nem o polígono de implantação - e substanciais - afetam elementos essenciais do projeto inicialmente aprovado, designadamente: i) aumento da potência instalada ou da potência de injeção na RESP; ii) alteração do ponto de ligação à rede; iii) modificação relevante da tecnologia-base; iv) ampliação da área de implantação; v) alterações suscetíveis de desencadear novos impactes ambientais - em função da afetação dos pressupostos fundamentais da decisão e da necessidade de reavaliação significativa do projeto.

Nestes casos, a alteração do título de controlo prévio pode implicar novo procedimento de controlo prévio, exigir novos pareceres, obtenção de TRC (quando aplicável), e a sujeição a procedimento de AIA, nos termos do RJAIA.

A DGEG é a entidade administrativa competente para autorizar e decidir os pedidos de alteração dos títulos de controlo prévio, em todas as suas modalidades, cabendo-lhe: qualificar a alteração como substancial ou não substancial; verificar a conformidade da proposta com o regime legal aplicável; promover a consulta às demais entidades relevantes, sempre que necessário. Consoante a natureza da alteração, intervêm ainda: os operadores da RESP (REN e operador da rede de distribuição), quando estejam em causa alterações da capacidade de ligação, de injeção ou do ponto de ligação; a autoridade ambiental competente, quando a modificação seja suscetível de provocar impactes ambientais; outras entidades sectoriais ou territoriais, quando legalmente exigível.

No que concerne a procedimento e prazos, importa referir que o pedido de alteração do título é apresentado à DGEG, devidamente instruído com a identificação das alterações pretendidas e respetiva fundamentação técnica. Tratando-se de alterações não substanciais o procedimento assume natureza simplificada, sendo a decisão proferida no prazo procedimental máximo aplicável às decisões administrativas, contado da apresentação do pedido completo e não há lugar à emissão de novo título, sendo a alteração averbada no título existente. Por seu turno, assumindo a alteração natureza substancial, são-lhe aplicáveis, com as necessárias adaptações, os prazos previstos para o procedimento de controlo prévio aplicável (licença de produção, registo prévio ou licença de exploração), com possibilidade de suspensão dos prazos em caso de AIA, pedidos de esclarecimentos e/ou consultas e/ou pareceres obrigatórios no âmbito de regimes setoriais aplicáveis. Sendo ainda, nos termos do SEN possível, em circunstâncias excecionais devidamente fundamentadas, a prorrogação dos prazos, por decisão do membro do Governo responsável pela área da energia.

SINTESE:

O modelo de controlo prévio assenta em princípios de proporcionalidade, adequação e diferenciação em função do risco e impacto do projeto, permite, por um lado, isentar projetos de controlo prévio e, por outro, que projetos de menor impacte tenham enquadramento e sejam sujeitos a procedimentos mais simples e céleres, traduzindo a modalidade de comunicação prévia uma opção clara pela desburocratização e simplificação, reservando a intervenção administrativa *ex ante* apenas para situações de risco relevante; ao passo que o registo prévio se afirma como instrumento de simplificação com garantias; enquanto que a licença de produção e exploração mantém-se reservada aos projetos estruturalmente mais relevantes.

Na tramitação dos procedimentos são convocadas diferentes entidades administrativas com poderes decisório e não segue um modelo digital integrado.

Sobreequipamento, Reequipamento e Hibridização

O SEN, reconhecendo a necessidade de maximizar o aproveitamento de infraestruturas existentes, de acomodar e responder evolução tecnológica e de promover uma utilização mais eficiente da capacidade de rede sem prejuízo da segurança e equilíbrio do sistema consagrou o Sobreequipamento, Reequipamento e Hibridização como modalidades de otimização e adaptação técnica de centros electroprodutores (existentes e licenciados), conferindo-lhes um enquadramento jurídico próprio no âmbito do licenciamento e acesso à rede, segundo o qual e caso não impliquem um aumento autónomo da potência de injeção na RESP, nem a criação de um novo ponto de ligação não consubstanciam, em regra novos projetos de produção, sendo enquadrados como alterações ao título de controlo prévio.

Com efeito,

a) Sobrequipamento surge como uma solução técnica destinada a aumentar a potência instalada de um centro electroprodutor de fontes de energia renovável até ao limite de

50% da potência de ligação atribuída, mantendo a mesma potência e sem alteração do ponto de ligação à RESP.[22]

Para efeitos de controlo prévio, configura uma alteração não substancial do título de controlo prévio e segue o regime estabelecido para a alteração, com exceção dos casos em que o pedido seja efetuado previamente à emissão de Licença de Exploração ou Certificado de Exploração em que fica sujeito a mero averbamento.

Permite maximizar a produção sem comprometer a segurança da rede nem promover uma ocupação especulativa da capacidade disponível.

b) Reequipamento – *Repowering* corresponde à substituição total ou parcial dos equipamentos geradores do centro electroprodutor de fonte primária renovável com vista a aumentar a sua eficiência sem alteração do polígono de implantação preexistente. Assim, caso a alteração por reequipamento:

- mantenha ou reduza a potência instalada inicialmente estabelecida no procedimento de controlo prévio: o promotor deve apresentar Comunicação prévia à DGEG discriminando os equipamentos que serão substituídos e as caraterísticas dos novos equipamentos – a DGEG emite o título - comprovativo da apresentação de comunicação prévia que habilita a instalação do reequipamento.

- aumente a potência inicialmente instalada, com exclusão dos aproveitamentos hidroelétricos com potência de ligação superior a 10MVA, a potência de ligação é acrescida, por uma única vez, até um máximo de 20% da potência de ligação inicialmente atribuída – esta possibilidade está limitada ao parecer do operador de rede e à existência de disponibilidade de rede e apenas é válida enquanto não forem atingidas as metas indicadas no PNEC 2030 para a fonte primária em questão. Deverá ser apresentado pedido de instrução de alteração ao título de controlo prévio dirigido à DGEG com os elementos constantes do Anexo I SEN com as alterações ao projeto inicial.

  O procedimento é, tendencialmente, mais célere desde que não seja afetada a ocupação territorial.

  Esta solução reflete uma opção inequívoca pela reutilização de infraestruturas existentes e pela minimização de novos impactes ambientais e territoriais.

Prazos do procedimento (artigo 62.º):

O procedimento de controlo prévio relativo a sobreequipamento e reequipamento, incluindo a AIA ou a avaliação de incidências ambientais quando aplicável, não pode exceder o limite de um ano, a contar da completude do pedido inicial daquele procedimento (artigo 62.º, n.º 2).

[22] Cfr. artigo 3º Alínea sss) do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho - A alteração mais significativa reside na redefinição do conceito de sobreequipamento, que passa a ser definido como a alteração do centro eletroprodutor de fontes de energia renováveis que consista num aumento da potência instalada conseguido através da instalação de mais equipamentos geradores ou de inversores, até ao limite de 50% da potência de ligação atribuída ao centro eletroprodutor na licença de produção inicial. Face ao regime anterior: o limite passa de 20% para 50% da potência de ligação atribuída, representando um aumento significativo da flexibilidade conferida aos promotores para maximizar a produção sem alteração da potência de injeção na RESP nem do ponto de ligação.

Este prazo é reduzido para seis meses no caso de sobre-equipamento ou reequipamento de centro eletroprodutor localizado em ZAER (artigo 62.º, n.º 3).

O prazo pode ser prorrogado por despacho do diretor-geral da DGEG, pelo período máximo de três meses, mediante a verificação fundamentada de circunstâncias extraordinárias decorrentes dos projetos, com impacto, designadamente, na segurança e na fiabilidade da RESP (artigo 62.º, n.º 4).

O sobre-equipamento e reequipamento podem ser requeridos após a emissão da licença de exploração e previamente à emissão do certificado de exploração, não constituindo, neste caso, um procedimento autónomo de alteração do título de controlo prévio, ficando sujeito a mero averbamento (artigo 62.º, n.º 6).

c) Hibridos[23] e Hibridização surge como uma alteração funcional do projeto que combina diferentes tecnologias de produção renovável ou de produção com armazenamento sem alterar a capacidade de injeção do centro electroprodutor preexistente e o ponto de receção na RESP, seguindo o regime de controlo prévio aplicável atenta a potência a instalar. O título de controlo prévio subsequente identifica a capacidade de injeção na RESP alocada à nova unidade de produção e implica a alteração do TRC (DGEG ou operador se atribuído na modalidade de acordo);

   A Hibridização através de novas unidades de Armazenamento encontra-se sujeita a procedimento de verificação prévia de capacidade para carregamento através da RESP pelo operador de rede e gestor global do SEN, bem assim a parecer do operador de rede que determina o valor máximo de potência aparente permitido para carregamento a partir da RESP das unidades de armazenamento.

   Esta abordagem permite evitar a abertura de novos procedimentos completos de licenciamento, promovendo uma lógica de continuidade administrativa e eficiência sistémica. A articulação com os regimes ambientais e de rede permanece, contudo, essencial sempre que a hibridização implique alterações relevantes de impacte ou de perfil de injeção.

SINTESE:

O Sobreequipamento, Reequipamento e Hibridização permitem maximizar a produção sem comprometer a segurança da rede nem promover uma ocupação da capacidade disponível, a reutilização de infraestruturas existentes e, por conseguinte, a minimização de novos impactes ambientais e territoriais, beneficiando, de um regime de controlo prévio de alteração.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho amplia substancialmente o alcance do sobreequipamento ao elevar o limite de aumento de potência instalada de 20% para 50% da potência de ligação atribuída, permitindo uma maximização significativa da produção sem

[23] O novo conceito de «Híbrido» passa a designar o centro eletroprodutor ou UPAC que, no procedimento de controlo prévio, apresenta em simultâneo mais do que uma unidade de produção ou unidade de armazenamento que utilize diversas fontes primárias de energia renováveis. (artigo 3.º, alínea oo).

comprometer a segurança da rede. Os prazos procedimentais são agora expressamente fixados (1 ano geral, 6 meses em ZAER), com possibilidade de prorrogação de 3 meses, conferindo maior previsibilidade aos promotores. A possibilidade de requerer o sobreequipamento ou reequipamento após a licença de exploração, mediante mero averbamento, reforça a flexibilidade operacional dos centros electroprodutores.

3.3 Produção Descentralizada

O SEN consolidou as matérias estruturais do funcionamento do setor energético conferindo destaque ao modelo descentralizado de produção de eletricidade incluindo regulamentação de soluções de autoconsumo, priorizando a geração descentralizada de energia a partir de fonte renovável para alcance de metas de descarbonização.

A produção descentralizada – autoconsumo, encontra-se regulada pelo SEN que, à semelhança da produção centralizada se encontra sujeita aos modelos e pressupostos de controlo prévio densificados no ponto B.1) sendo mais exigente para Unidade de Produção de Autoconsumo (UPAC) com maior potência instalada e, ao contrário, menos exigente para UPAC com menor potência instalada.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho introduz alterações relevantes ao regime do autoconsumo, incidindo sobre os artigos 81.º, 83.º, 84.º, 86.º, 87.º, 88.º, 90.º e aditando os novos artigos 86.º-A (princípios orientadores do ACC), 88.º-A (direitos e deveres do operador de rede), 88.º-B (direitos e deveres da EGAC) e 88.º-C (competências da DGEG no âmbito do ACC). É igualmente alterado o artigo 189.º relativo à definição de Comunidade de Energia Renovável (CER).

O autoconsumo pode ser exercido de forma individual ou coletiva.

1. Autoconsumo individual (ACI) nos casos em que uma ou mais UPAC instalada serve apenas uma Instalação de Utilização (IU)[24]. A sua implementação basta-se com a iniciativa de um consumidor de instalar um sistema de produção em autoconsumo sem prejuízo da possibilidade de poder haver uma estrutura contratual com um investidor (investimento de construção da UPAC efetuado por terceiro). Qualquer entidade (singular ou coletiva) pode registar-se como ACI e, o utilizador tem a obrigação de promover o licenciamento e garantir que a instalação é efetuada por entidade credenciada, para além da obrigação de suportar os custos com contadores de produção e tarifas ligadas ao consumo da rede.

O dimensionamento da UPAC deve ser feito de forma a garantir a maior aproximação possível entre a energia elétrica produzida e a quantidade de energia elétrica consumida na IU.

2. Autoconsumo coletivo (ACC), quando uma ou mais UPAC serve duas ou mais IU[25], tituladas ou não por mais do que uma entidade.

[24] Por exemplo, uma vivenda, apartamento ou empresa.
[25] Por exemplo, duas empresas.

Um modelo de ACC pressupõe um acordo entre vários autoconsumidores que estabeleça as regras de relacionamento entre si e terceiros, ou melhor, um Regulamento Interno – regula os requisitos de acesso e saída de participantes no modo de partilha de energia produzida e pagamento de tarifas devidas, destino dos excedentes e política comercial e uma Entidade Gestora do Autoconsumo (EGAC)[26];

2.1 Autoconsumo coletivo em condomínios: o artigo 85º do SEN consagrou um regime de mera comunicação prévia para a instalação de UPAC por condóminos em partes comuns dos edifícios, sem prejuízo do direito de oposição da administração do condomínio; havendo oposição é a assembleia de condóminos que delibera de acordo com as maiorias estabelecidas; A instalação de UPAC em nome de condomínios em partes comuns de edifícios, depende, por aplicação do regime decorrente dos artigo 1425º e 1426º do Código Civil (CC), de aprovação de maioria dos condóminos representativa de 2/3 do valor total do prédio ficando as despesas a cargo dos condóminos na proporção do valor das sua frações.

2.2 Comunidades de Energia Renovável (CER)[27]

As CER são pessoas coletivas autónomas que mediante adesão aberta e voluntária dos seus membros, sócios ou acionistas que podem ser pessoas singulares ou coletivas , de natureza pública ou privada, incluindo autarquias locais ou pequenas e médias empresas, por estes controladas, cuja atividade principal ou profissional não seja a participação na CER podendo assumir a natureza de cooperativa, associação ou sociedade comercial submetendo-se ao cumprimento dos regimes jurídicos respetivos em função da natureza. Têm como objetivo principal propiciar aos seus membros ou localidades onde operam benefícios ambientais, económicos e sociais ao invés de lucros financeiros e, devem orientar-se por princípios de participação aberta e voluntária e de livre acesso. Isto é, todos os consumidores (pessoas singulares ou coletivas, de natureza pública ou privada) têm direito de integrar uma CER e o acesso não pode ser sujeito a condições e/ou procedimentos injustificados ou discriminatórios e a saída não pode prejudicar o cumprimento das condições a que o membro se vinculou.

- Constituição:

Na sua constituição a CER obedece a requisitos de proximidade que se configuram como:

- Possiblidade de produzir e vender energia elétrica ao consumidor através de um contrato de aquisição sem necessidade da figura do comercializador, ou sendo a CER o comercializador; de consumir e armazenar energia elétrica e de adquirir energia parcialmente fornecida pela rede como complemento da autoprodução – partilha de energia com os seus membros – proximidade com a UPAC;

- Relação de proximidade exigida entre a produção e o consumo, aferida caso a caso pela DGEG, que pressupõe continuidade física e geográfica do projeto: postos de transformação a que o

[26] De acordo com o Regulamento n.º 373/2021, de 5 de maio, da ERSE (Regulamento do Autoconsumo) a EGAC tem um papel central no desenvolvimento de modelos de autoconsumo, cabendo-lhe celebrar o contrato de uso de redes com o ORD quando seja utilizada a RESP e pagar as tarifas de uso das redes devidas pelo autoconsumo; assegura comorepresentante dos autoconsumidores a venda da energia excedente no mercado e, se for agente de mercado poderá comprar os excedentes aos autoconsumidores; assegurará o contrato de fornecimento de energia para serviços auxiliares da UPAC.
[27] O Decreto-lei n.º 130/2026, de 29 de junho conferiu nova redação ao art. 189º do SEN.

projeto se encontra ligado e níveis de tensão associados ao projeto ou qualquer outro elemento técnico ou regulamentar, dentro dos limites geográficos e critérios elétricos e sociais.

- Efetivação da CER: relações jurídicas e contratuais

A efetividade da CER depende das i) relações jurídicas que serão constituídas, pois que a CER será uma pessoa coletiva de natureza pública ou privada, tendo as relações jurídicas e contratuais estabelecidas por ela maior ou menor incidência do Direito Público, para além da incidência regulatória sectorial a ser observada (ERSE); ii) da contratação (contratos típicos de prestação de serviços) obrigatória de uma entidade instaladora, entidade gestora e uma entidade inspetora, sem as quais a criação e funcionamento não são possíveis (contratos típicos de prestação de serviços); iii) formalização de contrato de uso de redes formalizado pela CER com o operador de rede e transporte; iv) formalização de contrato entre consumidores e comercializadores com cláusula que assegure e repasse o valor à CER; v) do acesso à rede (não podendo a CER receber tratamento discriminatório).

- Participação de entes públicos:

A constituição da CER que exige a prévia constituição de pessoa coletiva especifica, está condicionada por uma questão de direito público à prévia aprovação do Tribunal de Contas, elaboração de estudos técnicos de viabilidade e sustentabilidade económica e financeira identificando ganhos de qualidade e a racionalidade decorrentes do desenvolvimento da atividade e da sua participação na CER, justificando as necessidades que pretende satisfazer, a demonstração da existência de procura atual e futura, avaliação de efeitos da atividade da CER sobre as contas e estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante assim como a ponderação do beneficio social resultante para o conjunto dos cidadãos (atendimento ao interesse público).

- Modelo de Governo:

Para além da necessidade dos documentos constitutivos essenciais à constituição de uma pessoa coletiva, em linha com o ACC, uma CER deve ter um Regulamento Interno[28] que defina, obrigatoriamente: Requisitos de acesso de novos membros e saída de participantes; Maiorias deliberativas exigíveis; Modo de partilha da energia elétrica produzida no âmbito da CER; Pagamento das tarifas devidas; destino dos excedentes de energia produzida no âmbito da CER; Política de relacionamento comercial a adotar.

A integração ou exclusão dos autoconsumidores nos respetivos títulos de controlo prévio é efetuada pela EGAC, mediante comunicação em plataforma eletrónica gerida pela DGEG e dá lugar a averbamento ao respetivo título emitido.

Cabe à própria CER ou a uma EGAC a prática dos atos de gestão operacional da atividade corrente, incluindo: gestão da rede interna, quando exista; articulação com a plataforma eletrónica; ligação com a RESP e a articulação com os respetivos operadores, nomeadamente em matéria de partilha da produção e respetivos coeficientes, quando aplicável; relacionamento

[28] comunicado à DGEG no prazo máximo de três meses após a sua entrada em funcionamento.

comercial a adotar para os excedentes; outros atos que lhe sejam cometidos pelos participantes.

No âmbito da produção descentralizada, com a publicação do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho verificaram-se as seguintes alterações:

- ✓ Dispensa de consulta ao operador da RESP (artigo 81.º, n.os 4 e 5):

A consulta ao operador da RESP, prevista nos procedimentos de controlo prévio aplicáveis, está dispensada, exceto quando se preveja a possibilidade de injeção de potência na RESP e esta exceda 30 kVA (quando ligado a redes de distribuição em BT) ou 100 kVA (quando ligado à RND ou à RNT). Sem prejuízo, nos casos de UPAC ligadas a instalações de utilização (IU), a consulta ao operador da RESP está sempre dispensada, estando a potência de injeção na RESP limitada à potência certificada da IU ou à potência máxima admissível no ramal que serve a IU, consoante a que for menor.

- ✓ Critérios de proximidade (artigo 83.º):

O conceito de proximidade é reformulado com a introdução de distâncias objetivas entre a(s) UPAC e a(s) IU, quando ligadas por linha direta ou rede interna ou quando operem através da RESP, cumprindo uma das seguintes condições:

a) No caso de UPAC ligadas às redes de distribuição de energia elétrica em BT: a(s) IU e a(s) UPAC não distem mais de 2 km de distância geográfica da UPAC principal ou estejam ligadas à mesma subestação da UPAC principal;

b) Quando não estejam ligadas na mesma subestação: não ultrapassem a distância geográfica da UPAC principal de 4 km no caso de ligação em MT, de 10 km nas ligações em AT e de 20 km nas ligações em MAT.

Territórios de baixa densidade (artigo 83.º, n.º 4): as distâncias indicadas nas alíneas a) e c) do n.º 2 são aumentadas para o dobro, caso as UPAC, as IU e as instalações de armazenamento se situem em territórios de baixa densidade.

Reconhecimento de proximidade pela DGEG (artigo 83.º, n.º 3): a relação de proximidade entre UPAC e IU, quando não cumpra as distâncias objetivas, pode ser reconhecida por decisão da DGEG precedida de parecer do operador de rede, tendo em consideração os elementos de natureza técnica pertinentes e critérios de otimização energética, quando se trate de projetos de autoconsumo promovidos por entidades públicas, ou por entidades maioritariamente por estas detidas, destinados à prossecução de fins de interesse público.

- ✓ Instalação de UPAC (artigo 84.º, n.º 1):

A instalação de UPAC com potência instalada superior a 800 W é obrigatoriamente executada por entidade instaladora de instalações elétricas de serviço particular ou técnicos responsáveis pela execução de instalações elétricas, nos termos da Lei n.º 14/2015 e do Decreto-Lei n.º 96/2017.

- ✓ Partilha de energia por clientes de maior dimensão (artigo 87.º, n.º 12):

Caso os clientes finais que pretendam participar na partilha de energia sejam de dimensão superior à das pequenas e médias empresas, a capacidade instalada da instalação de produção associada à partilha de energia deve ser, no máximo, de 6 MW.

- ✓ EGAC – gestão de instalações (artigo 86.º, n.º 7):

A EGAC, ou um terceiro, pode deter ou gerir uma instalação de armazenamento ou de produção de energia renovável de capacidade até 6 MW afeta, total ou parcialmente, ao ACC sem ser considerado um autoconsumidor, exceto se for um dos autoconsumidores a participar na partilha de energia.

- ✓ Princípios orientadores do ACC – Artigo 86.º-A (novo):

O ACC rege-se pelos princípios enunciados no novo artigo 86.º-A, que orientam a interpretação e a aplicação da regulamentação aplicável. O ACC assenta nos seguintes princípios:

a) Participação voluntária – a adesão dos participantes é livre, baseada em consentimento informado e formalizada mediante acordo entre as partes;

b) Proximidade – a produção e o consumo de energia devem ocorrer em instalações geograficamente próximas, com vista à promoção da geração distribuída, da eficiência energética e da redução de perdas na rede;

c) Equidade – o acesso aos respetivos benefícios e a repartição de energia, encargos e responsabilidades devem assentar em critérios objetivos, proporcionais, transparentes e previamente acordados;

d) Transparência – as regras de funcionamento, designadamente as relativas à repartição de energia, à compensação de excedentes, aos encargos aplicáveis e às responsabilidades das partes, devem ser claras, acessíveis, documentadas e comunicadas aos participantes;

e) Representatividade – os participantes devem designar uma entidade gestora para os representar perante terceiros, a qual atua com diligência, imparcialidade e no interesse comum dos participantes;

f) Interoperabilidade – os sistemas de medição, comunicação e gestão devem assegurar a compatibilidade com os requisitos técnicos das redes elétricas e permitir a interação com diferentes comercializadores e prestadores de serviços energéticos, em condições de neutralidade e de não discriminação;

g) Sustentabilidade – promovendo a utilização de fontes de energia renovável, a eficiência no uso das infraestruturas existentes, a redução de perdas na rede e a contribuição para a descarbonização do sistema energético;

h) Proteção dos consumidores – devendo ser assegurados, em especial, o acesso à informação relevante, a proteção de dados pessoais, a liberdade de escolha de comercializador e a existência de mecanismos eficazes de resolução de conflitos;

i) Adaptabilidade – devendo permitir a evolução dos respetivos modelos de organização e funcionamento.

- ✓ Direitos e deveres do operador de rede – Artigo 88.º-A:

No âmbito do ACC, o operador de rede tem o dever de: assegurar a ligação técnica das unidades de produção em ACC à rede; proceder à ativação do ACC após receção da documentação completa; garantir a leitura dos contadores de consumo e de geração, bem como o cálculo da energia autoconsumida e excedentária individualizada; comunicar às EGAC os dados necessários à correta faturação e compensação dos consumidores; disponibilizar acesso aos dados de medição ao gestor de autoconsumo, mediante autorização dos consumidores; verificar os critérios de proximidade, geográfica e elétrica, bem como a proporção de potência entre a produção e consumo.

O operador da rede tem o direito de: solicitar esclarecimentos ou correções aos documentos submetidos; recusar a ativação do ACC em caso de incumprimento técnico ou documental.

- ✓ Direitos e deveres da EGAC – Artigo 88.º-B:

A EGAC é a representante dos autoconsumidores no âmbito do ACC, com poderes para: submeter o acordo de repartição e os coeficientes de energia ao operador de rede; comunicar alterações de participantes, coeficientes ou modalidade de autoconsumo; negociar com comercializadores os termos contratuais de fornecimento e compensação de excedentes, mediante autorização expressa dos consumidores; acompanhar a instalação e verificação dos equipamentos de medição; apresentar reclamações em nome dos consumidores; garantir os princípios de gestão de fluxos, proporcionalidade da potência de consumo e produção e manutenção dos critérios de distância.

A EGAC tem o dever de: comunicar os seus elementos de identificação à DGEG; garantir a transparência e equidade na gestão do ACC; manter atualizada a documentação e os acordos de repartição; designar a UPAC principal do ACC; cumprir os critérios de proximidade; respeitar os limites de representação; assegurar a confidencialidade dos dados dos consumidores.

- ✓ Competências da DGEG – Artigo 88.º-C (novo):

Compete à DGEG, no âmbito do ACC: fiscalizar o cumprimento das normas técnicas e legais aplicáveis; promover campanhas de informação e formação sobre ACC; publicar anualmente dados estatísticos sobre a evolução do ACC em Portugal.

SINTESE:

O modelo de produção descentralizada segue a modalidade, proporcional e adequada de controlo prévio da produção centralizada em função do risco, reflete uma ocupação mais eficiente da rede, com menor necessidade de reforços infraestruturais, permitindo tempos de execução mais reduzidos. Distingue-se pelo critério de proximidade ao local de consumo que favorece a redução de perdas, e aproximação entre produção e consumo que importa a

eficiência do sistema e, ainda, uma maior aceitação social, resultante da menor intrusão territorial e da integração em contextos locais e infraestruturas existentes.

Os modelos de autoconsumo coletivo que podem ser exercidos de forma organizada em CER caracterizam-se pela partilha local de energia renovável produzida a partir de uma ou mais instalações comuns, permitindo que vários consumidores, situados em proximidade geográfica, beneficiem da produção sem necessidade de ligação direta e exclusiva à UPAC. Este modelo promove a eficiência do sistema ao aproximar produção e consumo, reduzindo perdas na rede e reforçando a utilização de infraestruturas existentes, ao mesmo tempo que incentiva a participação ativa dos consumidores, a aceitação social dos projetos e a integração de soluções como o armazenamento e a gestão inteligente da energia. Estão sujeitos a requisitos de operacionalização decorrentes dos regimes jurídicos aplicáveis e modelos de governação.

O ACC em modelo CER na sua constituição está sujeita a requisitos de proximidade de produção e consumo e localização e à capacidade de produção e venda de energia diretamente aos consumidores; ainda, na sua constituição encontra-se sujeita à aplicação dos regimes jurídicos que regulam a natureza de pessoa coletiva que venham a assumir (associação, cooperativa, sociedade comercial) e a procedimentos complexos e exigentes decorrentes da natureza pública ou privada dos respetivos membros. A sua efetividade depende das relações jurídicas e contratuais assumidas e dos regimes que as regulam. A constituição e operacionalização das CER segue um modelo complexo e fragmentado.

O Decreto-Lei n.º 130/2026 densifica e reforça significativamente o regime do autoconsumo coletivo, introduzindo: (i) critérios de proximidade objetivos com distâncias específicas por nível de tensão (2 km BT, 4 km MT, 10 km AT, 20 km MAT), duplicadas em territórios de baixa densidade; (ii) um corpo de princípios orientadores do ACC (participação voluntária, proximidade, equidade, transparência, representatividade, interoperabilidade); (iii) regulação detalhada dos direitos e deveres do operador de rede, da EGAC e das competências da DGEG; (iv) elevação do limiar de instalação obrigatória por entidade credenciada para 800 W; (v) capacidade máxima de 6 MW para partilha de energia por clientes de dimensão superior a PME; (vi) atualização da definição de CER em linha com a RED III.

Face ao regime anterior, destacam-se a objetivação dos critérios de proximidade (anteriormente aferidos caso a caso pela DGEG), a consagração expressa dos princípios do ACC, a densificação dos deveres do operador de rede e da EGAC e o reforço da supervisão pela DGEG, conferindo maior segurança jurídica e previsibilidade ao desenvolvimento de projetos de autoconsumo coletivo e comunidades de energia.

3.4 Armazenamento

O regime jurídico do SEN reconhece o armazenamento[29] de energia elétrica como um elemento estruturante da transição energética, essencial para a integração eficiente de fontes renováveis,

[29]Consiste na transferência da utilização final de eletricidade para um momento posterior ao da sua produção através da sua conversão numa outra forma de energia, designadamente química, potencial ou cinética

para a flexibilidade do sistema elétrico e para a segurança do abastecimento, assumindo um papel ativo na gestão da produção, do consumo e da estabilidade da rede. Nesse sentido, consagra o armazenamento como atividade autónoma do SEN, dotada de enquadramento jurídico próprio, respetivos regimes de licenciamento e a sua articulação com a rede elétrica.

Distinguem-se duas tipologias de armazenamento: autónomo e colocalizado, com consequências diretas ao nível do controlo prévio e da ligação à rede:

	Armazenamento autónomo	Armazenamento colocalizado
Definição	Instalação de armazenamento ligada diretamente à RESP, independente de centros eletroprodutores ou unidades de autoconsumo. Instalação independente.	Instalação de armazenamento associada a um centro eletroprodutor ou UPAC, partilhando o mesmo ponto de ligação à RESP
Natureza jurídica	Atividade autónoma do SEN	Atividade associada (vicissitude) de um projeto existente
Ligação à rede	Ponto de ligação próprio à RESP	Ponto de ligação comum com a instalação de produção ou autoconsumo
Título de controlo prévio	Comunicação prévia, registo ou licença, consoante dimensão e características	Alteração do título de controlo prévio existente (licença ou registo)
Capacidade de injeção na rede	Pode requerer TRC próprio, quando injete energia na RESP	Regra geral utiliza a capacidade de rede já atribuída (TRC existente)

O regime de controlo prévio do armazenamento de eletricidade no SEN, assenta numa distinção clara entre armazenamento autónomo e armazenamento colocalizado, refletindo o respetivo impacto no sistema elétrico. Enquanto o armazenamento autónomo se aproxima, sob certos aspetos, da lógica da produção centralizada, justificando modalidades de controlo administrativo mais exigentes, o armazenamento colocalizado é concebido como uma solução de otimização e flexibilidade, integrada nos títulos existentes e sujeita a um regime simplificado. Esta diferenciação é sintomática de uma opção consciente do legislador por uma regulação funcional, orientada para a eficiência do uso da rede, a facilitação da integração de renováveis e a promoção da resiliência do SEN.

Nos casos em que a modalidade de controlo prévio seja Licença de Produção e Exploração (artigo 11º n.º 2, alíneas c) e e)) o Procedimento de instrução é estabelecido e regulado pelo Despacho n.º 1 859/2025, de 10 de fevereiro da DGEG que consagra o seguinte:

1.Casos em que utilizem reserva de capacidade de injeção na RESP (TRC) previamente atribuído quando referentes a:i)alteração de tecnologia de centro electroprodutor de fonte solar fotovoltaica, não constituídos, com TRC emitido;ii)armazenamento autónomo ou colocalizado que utilize:ii.i) centro electroprodutor de fonte de energia renovável com TRC previamente atribuído na modalidade de acesso geral;ii.ii) Unidades de Pequena Produção (UPP) com registo atribuído; ou, ii.iii) Unidade de produção para autoconsumo (UPAC) com potência instalada > 1MW e potencia de injeção na RESP > 1MVA.

Os pedidos devem ser apresentados através de plataforma eletrónica (no período de indisponibilidade: por via digital através de correio eletrónico) e instruídos com os elementos enumerados nos artigos 4º e 5º, consoante aplicável, do referido Despacho):

1.(Artigo 4º) - reserva de capacidade de injeção na RESP que conste em TRC emitido a centro electroprodutor de fonte primária solar fotovoltaico que não se encontre em autoconsumo pode ser alterada para instalação de armazenamento autónomo se à data do pedido o TRC se encontrar na modalidade de acesso geral e em cumprimento dos artigos 13º e 19º do SEN; verifica-se possibilidade de alterações posteriores à instalação de armazenamento autónomo no sentido de se adicionar um centro electroprodutor – com obrigação de instrução de novo pedido.

2.(Artigo 5º) – armazenamento autónomo ou colocalizado com utilização de TRC atribuído – a instalação pode ser sujeita a licenciamento nos casos de se pretender ligar diretamente à RESP ou à rede do centro electroprodutor preexistente ou UPAC, desde que ligados ao mesmo ponto de interligação no caso da RNT ou no mesmo circuito no caso da RND; alteração do licenciamento da instalação de armazenamento nos casos de desistência ou ausência de produção pelo produtor responsável pela instalação de base;

O título que permite a construção ou exploração da instalação de armazenamento caduca se a reserva de capacidade não viabilize o projeto e o titular da licença de produção não encontrar solução no prazo de 6 meses.

Procedimento de verificação prévia de capacidade para carregamento através da RESP pelo operador de rede e gestor global do SEN carece de parecer do operador de rede que determina o valor máximo de potência aparente permitido para carregamento a partir da RESP das unidades de armazenamento.

As alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, neste domínio são essencialmente de natureza remissiva e sistemática, decorrentes da renumeração das secções do capítulo II (motivada pela inserção da nova secção VII relativa às ZAER) e da articulação com os novos mecanismos de acesso com restrições (artigo 52.º-A) e de isenção de AIA para instalações de armazenamento localizadas em ZAER ou instaladas em edifícios ou estruturas artificiais (artigo 42.º, n.º 2).

Inovação relevante: isenção de AIA para armazenamento em ZAER

O novo artigo 42.º, n.º 2, alínea b), isenta de avaliação de impacte ambiental as instalações de armazenamento de energia localizadas em ZAER que cumpram as regras e medidas impostas em resultado da avaliação ambiental do respetivo programa setorial.

Adicionalmente, o artigo 42.º, n.º 2, alínea a), isenta igualmente de AIA os centros eletroprodutores de fonte primária solar e instalações de armazenamento de energia quando instalados em edifícios ou estruturas artificiais, existentes ou futuras.

SINTESE:

O armazenamento, enquanto atividade do SEN segue um modelo de controlo prévio assente em critérios de proporcionalidade em função do risco que permitem a simplificação e isenção de controlo prévio de projetos com menor impacte.

Na tramitação dos procedimentos são convocadas diferentes entidades administrativas com poderes decisório e não segue um modelo digital integrado.

O regime do armazenamento mantém a estrutura (autónomo vs. colocalizado), com ajustamentos remissivos decorrentes da inserção das ZAER. As principais inovações com impacto no armazenamento decorrem da isenção de AIA para instalações em ZAER ou em edifícios/estruturas artificiais, e da possibilidade de acesso com restrições à RESP (artigo 52.º-A), que poderá beneficiar diretamente as instalações de armazenamento enquanto solução permanente nas zonas em que o desenvolvimento da rede não seja considerado a solução mais eficiente.

3.5. Medidas excecionais: Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril

O Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril na redação do Decreto-Lei n.º 116/2024, 30 de dezembro, consagra um regime excecional e temporário[30] que estabelece medidas excecionais que visam assegurar a simplificação dos procedimentos de produção de energia de fontes renováveis que aplicáveis:

- Centros electroprodutores de fontes de energia renováveis, instalações de armazenamento, unidades de produção para autoconsumo (UPAC) e respetivas linhas de ligação à Rede Elétrica de Serviço Público (RESP);
- Instalações de produção de hidrogénio por eletrólise a partir da água;
- Infraestruturas de transporte e distribuição de eletricidade.

O Regime excecional e simplificado foi concebido como resposta à urgência da transição energética e à necessidade de acelerar a entrada em funcionamento de instalações de produção de energias renováveis. Este regime atua de forma derrogatória e complementar ao quadro estruturante do SEN introduzindo alterações relevantes aos procedimentos de controlo prévio, à sua tramitação e aos prazos decisórios.

[30] Estabelece as medidas excecionais que visam assegurar a simplificação dos procedimentos de produção de energia a partir de fontes renováveis – em vigor desde 19 de abril de 2022 e até 31 de dezembro de 2026 (cfr. artigo 11º do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril na redação do Decreto-lei n.º 116/2024, 30 de dezembro).

3.5.1 Simplificação: Licenciamento Elétrico:

No que concerne ao procedimento de controlo prévio, a simplificação materializou-se mediante a redução de prazos e a atribuição de valor à decisão silente, dispensa de títulos e, adoção de mecanismos de envolvimento das comunidades locais.

Especificamente, foram reduzidos os prazos para a emissão de pareceres pelas entidades competentes – 10 dias, equivalendo a sua ausência a não oposição ao pedido que seguirá os respetivos trâmites; dispensa de emissão de Licença de Exploração e de Certificado de Exploração, consoante o caso, para entrada em exploração dos centros electroprodutores de energias renováveis, instalações de armazenamento e das UPAC, sem prejuízo da necessidade do Promotor a requerer no prazo de 3 anos. O início de exploração carece, apenas, de comunicação pelo operador de rede de que estão reunidas as condições de ligação e injeção de energia na rede e mediante prévia notificação à DGEG que a comunica, de imediato, ao gestor global do Sistema Elétrico Nacional e ao operador de rede competente, sem prejuízo da aplicação do regime estabelecido para testes e ensaios prévios e para regime de exploração experimental e deverá ocorrer, sob pena de caducidade do TRC ou Registo Prévio, no prazo de emissão da Licença de Exploração e Certificado de Exploração.

O regime excecional introduziu uma inovação relevante, prevendo a integração, na instrução dos procedimentos de controlo prévio, de um projeto de envolvimento das comunidades locais. Esta opção legislativa procura compatibilizar a simplificação procedimental com a dimensão social da transição energética, reconhecendo que a efetivação rápida de projetos de energias renováveis exige não apenas decisões administrativas céleres, mas também mecanismos de envolvimento e integração das comunidades locais, ainda que fora dos modelos clássicos de participação administrativa.

Assim, os procedimentos de controlo prévio podem ser instruídos com um projeto especificamente orientado para o envolvimento das comunidades locais afetadas pela implantação do projeto energético, o qual visa promover a informação, a participação e a partilha de benefícios com as populações e entidades locais. Esta perspetiva aproxima-se de uma lógica de governança colaborativa, em que o promotor assume um papel ativo na construção da legitimidade social do investimento.

Por comparação com o regime do SEN, o artigo 6.º introduz uma abordagem inovadora: enquanto o SEN assegura a consideração dos interesses locais sobretudo através da intervenção formal dos municípios e do cumprimento de obrigações legais de cedências ou compensações, o regime do Decreto-Lei n.º 30-A/2022 aposta numa lógica mais flexível e antecipatória de envolvimento direto das comunidades, integrada na fase instrutória do procedimento de controlo prévio.

SINTESE:

Os modelos de controlo prévio seguem um modelo simplificado que em termos formais se materializa na redução de prazos para emissão de pareceres pelas entidades competentes,

atribuindo-se valor de não oposição à não emissão de parecer no prazo estabelecido e na dispensa de emissão de títulos (Licença de exploração e Certificado de exploração) para a entrada em exploração dos centros eletroprodutores, bastando uma mera comunicação de início; e, em termos substantivos na instrução dos pedidos com projeto de envolvimento das comunidades locais (mecanismo de gestão de risco).

3.5.2.Simplificação: Licenciamento ambiental

O procedimento de controlo prévio dos projetos de produção de energia é complexo e obriga à articulação entre diversos regimes jurídicos, entre os quais o RJAIA.

Assim, assumindo como premissa central a necessidade de acelerar a transição energética em contexto de urgência, o artigo 2º do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril, no que aos projetos de instalação de centros electroprodutores de fontes de energia renováveis, instalações de armazenamento de UPAC e as respetivas linhas de ligação à RESP respeita, que não estejam localizados em áreas sensíveis e abaixo dos limiares estabelecido no Anexo II do RJAIA afastou a aplicação automática de AIA. A opção do legislador, visando a simplificação e aceleração foi no sentido de a sujeição a AIA passar a assumir carácter excecional e funcional, exigindo uma ponderação material da natureza, localização e dimensão do projeto.

Nos casos em que a DGEG considere o projeto é suscetível de provocar impactes ambientais significativos de acordo com o regime excecional solicita à autoridade de AIA parecer prévio para efeitos de apreciação prévia e decisão de sujeição a AIA. Efetuando-se no âmbito do procedimento de AIA a emissão de pareceres e autorizações previstas nos regimes sectoriais aplicáveis.

O procedimento deixa, assim, de funcionar como uma fase autónoma, suspensiva e potencialmente bloqueadora do licenciamento, passando a integrar-se num modelo de apreciação mais célere e orientado para o resultado. Em certos casos, o regime admite ainda a substituição da AIA por outras formas de avaliação de incidências ambientais menos densas, sempre que tal se revele suficiente para salvaguardar os valores ambientais em presença.

Ademais, isenta de AIA projetos para centros electroprodutores destinados a autoconsumo que utilizem fonte solar quando: i) instalados em estruturas edificadas ou em edifícios, exceto no caso de edifícios classificados ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção; ou, ii) instalados em áreas artificiais, existentes ou futuras, tais como conjuntos comerciais, grandes superfícies comerciais, parques ou loteamentos industriais, plataformas logísticas, parques de campismo e parques de estacionamento, exceto em superfícies de massas de água artificiais.

SÍNTESE:

O regime excecional e temporário simplifica o modelo do SEN em três dimensões principais: i) reduz o número de projetos sujeitos a AIA, afastando a aplicação automática do RJAIA a

projetos de energias renováveis de menor impacto: ii) altera a função procedimental da AIA que passa a ser encarada como um instrumento integrado de apoio à decisão, sem efeito suspensivo absoluto sobre o procedimento energético; iii) reforça uma presunção normativa de compatibilidade ambiental dos projetos de energias renováveis, em linha com a qualificação reforçada do seu interesse público. Esta presunção justifica a limitação do âmbito da avaliação ambiental e a prevalência da decisão energética sempre que estejam asseguradas medidas de mitigação adequadas, solução que contrasta com a lógica de ponderação paritária de interesses subjacente ao regime ordinário do SEN.

A alteração ao Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril, operada pelo Decreto-Lei n.º 72/2022, de 19 de outubro, vem também simplificar o controlo urbanístico, instituindo a comunicação prévia com prazo como regime a seguir na instalação de projetos de energias renováveis – cfr. Capítulo 5 do presente Relatório Temático.

4.Controlo ambiental:

4.1. Regime Geral

Nos termos do SEN, especificamente no preceituado nos artigos 41º e 42º, é consagrado um modelo de articulação procedimental entre os regimes de controlo prévio energético e os regimes de natureza ambiental, visando assegurar uma decisão administrativa coordenada, coerente e juridicamente segura.

Na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, mantém-se, no essencial, o modelo de articulação procedimental entre os regimes de controlo prévio energético e os demais regimes. Concretamente, o artigo 41º mantém-se inalterado pelo que subsiste o princípio da articulação entre procedimentos nos termos anteriormente vigentes, determinando que os procedimentos de controlo prévio da competência da entidade licenciadora do setor da energia se articulem com os procedimentos legalmente exigíveis noutras áreas, designadamente ambientais e territoriais, sem prejuízo das respetivas competências materiais. Este preceito afasta a lógica de procedimentos totalmente autónomos e sequenciais, promovendo antes uma coordenação funcional entre entidades, sem prejuízo das respetivas competências materiais.

A articulação assume particular relevância nos projetos de produção de energia elétrica de maior dimensão ou suscetíveis de impactes significativos, sujeitos a procedimentos de controlo prévio de natureza energética, ambiental e urbanística.

A articulação entre o regime de controlo prévio energético e o regime de AIA integra projetos que, nos termos do RJAIA, designadamente do Anexo I ponto 19, ponto 3 do Anexo II a) se encontrem sujeitos a AIA automática e casuisticamente, mantendo fora das ZAER, a estrutura de separação funcional entre a DGEG, como entidade licenciadora, e a autoridade de AIA, cuja decisão constitui pressuposto material da decisão energética.

Por sua vez, as normas ínsitas no artigo 42º desenvolvem esta lógica ao regular o modelo de controlo prévio, clarificando a repartição de papéis entre as entidades envolvidas. Nos termos deste artigo, compete à DGEG atuar como entidade licenciadora no domínio do SEN, assumindo a condução dos procedimentos de atribuição de títulos de controlo prévio (licença, registo ou comunicação), bem como a articulação com as demais entidades competentes. À APA cabe o exercício das competências próprias em matéria de ambiente no âmbito da AIA e às CCDR no âmbito da avaliação de incidências ambientais (AinCa), quando legalmente exigíveis.

Deste modo, o modelo previsto no SEN assenta numa separação funcional de competências, em que a DGEG assume o papel de entidade coordenadora do procedimento energético, responsável pela instrução, decisão e emissão dos títulos habilitantes no âmbito do SEN; ao passo que a APA e as CCDR intervêm enquanto autoridades ambientais, emitindo decisões nos termos da legislação ambiental aplicável, que condicionam a decisão final sobre o projeto a emissão de decisão ambiental favorável ou favorável condicionada. A decisão ambiental assume, assim, natureza de pressuposto material da decisão energética, incumbindo à entidade licenciadora integrar, no conteúdo do título de controlo prévio, as condições, medidas de minimização e monitorização impostas no âmbito do RJAIA, garantindo uma articulação coordenada entre o licenciamento energético e a tutela ambiental, nos termos do princípio da integração do ambiente nas políticas sectoriais.

Destarte, para efeitos de atribuição da licença de produção, os projetos sujeitos a análise casuística de AIA localizados fora de área sensível seguem a seguinte tramitação: a DGEG é competente para decidir sobre a sujeição do projeto a AIA e, caso conclua pela não sujeição, o procedimento de licenciamento prossegue sem avaliação de impacte ambiental, incumbindo ao requerente instruir o pedido de licença de produção com os pareceres, autorizações e demais aprovações exigidos pela legislação aplicável.

Sem embargo, com a publicação do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, o artigo 42.º foi expressamente alterado, passando o seu n.º 2 a prever um elenco mais amplo de isenções de avaliação de impacte ambiental (AIA):

- ✓ (mantém-se a isenção) centros electroprodutores de fonte primária solar e respetivas instalações de armazenamento de energia quando instalados em edifícios ou estruturas artificiais, existentes ou futuras;
- ✓ (aditada uma nova isenção), centros electroprodutores de fonte renovável — incluindo o respetivo reequipamento — e às instalações de armazenamento de energia, bem como à infraestrutura de rede necessária à sua implantação, **quando localizados em ZAER identificadas nos termos do artigo 40.º-B, desde que cumpram as regras e medidas impostas em resultado da avaliação ambiental do respetivo programa setorial.**

Mantêm-se, por remissão do n.º 3 do artigo 42.º, as exclusões desta isenção quanto a projetos localizados em massas de água artificiais e albufeiras, em bens imóveis classificados ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção, em património cultural arqueológico inventariado, ou em zonas relevantes para a defesa nacional e segurança, bem como quanto a projetos suscetíveis de provocar impactes transfronteiriços significativos.

Daqui resulta que também na ordem jurídica nacional, a dispensa de AIA em ZAER não constitui uma isenção absoluta da AIA para estes projetos. A dispensa da aplicação do procedimento de avaliação ambiental encontra-se condicionada à verificação, pela autoridade competente, do cumprimento das condições previstas no PSZAER, assegurando que o projeto respeita as medidas de mitigação e os pressupostos que fundamentaram a designação da zona de aceleração, ou seja as Normas Específicas da proposta de PSZAER (*mitigation rulebook*).

4.2. O procedimento de conformidade ambiental em ZAER: análise do artigo 42º-A do Decreto-Lei n.º 12/2022 à luz do artigo 16º-A da RED III

O artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, institui o procedimento de apreciação da conformidade ambiental dos projetos localizados em ZAER, procedimento que constitui o mecanismo nacional de transposição do artigo 16.º-A da RED III, que impõe aos Estados-Membros a criação do procedimento simplificado de verificação da conformidade ambiental para projetos em zonas de aceleração, em substituição da AIA do projeto.

O resultado desta apreciação é o seguinte:

- Se a DGEG concluir pela conformidade ou se não proferir decisão dentro do prazo — aspeto desenvolvido infra, o projeto obtém aprovação ambiental e prossegue no procedimento de licenciamento;
- Se a DGEG concluir, "de forma fundamentada", que o projeto é suscetível de provocar impactes negativos significativos não identificados na AAE e "que não possam ser minimizados pelas medidas identificadas no quadro da referida avaliação ambiental", o projeto deve ser remetido para AIA nos termos do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 (artigo 42.º-A, n.º 7);
- Se a DGEG concluir que o projeto é suscetível de provocar efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro, é aplicável o procedimento de AIA nos termos do artigo 33.º e seguintes do RJAIA.

O artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022 exige que o promotor apresente informação que permita verificar, designadamente, se o projeto é suscetível de provocar efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro, mas, ao contrário do que sucede na diretiva, não explicita a consequência jurídica da verificação desse pressuposto. Com efeito, o artigo 42.º-A não estabelece que a constatação de potenciais impactes transfronteiriços determina a inaplicabilidade do regime simplificado previsto para as ZAER e a consequente sujeição do projeto ao regime geral da avaliação de impacte ambiental, o que deveria ter sido incluído no n.º 7.

A interpretação sistemática e conforme ao direito da União resolve esta omissão, pois o artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III exclui do procedimento de licenciamento simplificado em ZAER os projetos suscetíveis de produzir efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro, impondo, nesses casos, a aplicação do regime geral da Diretiva AIA, incluindo o procedimento de consultas transfronteiriças. Assim, também no direito português, a verificação desse

pressuposto deve determinar a submissão do projeto a AIA, impondo-se que a DGEG notifique o requerente nesse sentido.

O regime em análise assenta numa lógica de responsabilidade primária do promotor e de verificação administrativa pela DGEG, e não no modelo clássico de imposição casuística de condições por uma autoridade ambiental. O procedimento distingue-se qualitativamente do e AIA, pois este assenta na identificação e ponderação ex novo dos impactes de cada projeto, e o artigo 42.º-A pressupõe que a ponderação estratégica já foi realizada ao nível do PSZAER e que o promotor deve, na submissão do pedido, demonstrar que o seu projeto se insere no quadro de medidas de mitigação previamente definido (*mitigation rule book*).

Por esta razão, o artigo 42.º-A, n.º 1, impõe ao promotor a apresentação, com a submissão do pedido de controlo prévio, de dois tipos distintos de informações e de medidas:

O primeiro — alínea a) do n.º 1 — abrange "todas as informações relevantes sobre as características do projeto e sobre a sua conformidade com as regras e medidas impostas em resultado da avaliação ambiental do programa setorial que definiu a ZAER em causa". A formulação legal é precisa: não se trata de medidas fixadas caso a caso pela DGEG, mas de um corpo normativo pré-determinado e uniforme, aplicável a todos os projetos em ZAER, decorrente do PSZAER.

Estas são as medidas de base, resultantes diretamente da AAE do PSZAER: as diretrizes e normas de mitigação definidas ao nível estratégico nos domínios da biodiversidade, paisagem, património cultural, solo, recursos hídricos e integração territorial (pp. 77-99 do Relatório Ambiental).

Tratando-se de um mecanismo de verificação de condições pré estabelecidas, o ónus da demonstração, na submissão do pedido, que o projeto respeita integralmente este quadro de mitigação recai sobre o promotor.

O segundo tipo (alínea b) do n.º 1) abrange "as eventuais medidas adicionais propostas com vista à mitigação de eventuais impactes ambientais". Também quanto às medidas adicionais, a formulação legal é inequívoca quanto à obrigação de serem propostas pelo promotor, e não impostas pela DGEG.

A mesma construção resulta do artigo 16.º-A, n.º 4, da RED III, que se refere a "eventuais medidas adicionais adotadas pelo promotor do projeto e sobre a forma como essas medidas abordam o impacto ambiental". Cabe ao promotor avaliar se o seu projeto concreto pode gerar impactes não integralmente cobertos pelas normas específicas do PSZAER , legitimadas pela AAE do PSZAER, devendo ser este a identificar e propor medidas de mitigação suplementares, demonstrando como estas respondem aos eventuais impactes específicos do projeto.

O procedimento do artigo 42.º-A atribui por isso à DGEG e à APA um papel de verificação, e não de conformação., pois estas entidades não definem, para cada projeto, um elenco individualizado de medidas de mitigação (como sucede no procedimento de AIA no âmbito dos poderes de conformação da Autoridade de AIA). A competência destas entidades destina-se a apreciar se as informações e medidas apresentadas pelo promotor - de base (alínea a)) e

adicionais (alínea b)) - são suficientes para concluir pela inexistência de impactes adversos significativos imprevistos.

O artigo 42.º-A, n.º 2, densifica o nível de detalhe exigido na informação prestada: esta deve permitir verificar se o projeto é suscetível de (a) provocar impactes negativos significativos não identificados durante a AAE do PSZAER, ou (b) provocar efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro. Estes são os dois critérios que delimitam a finalidade da apreciação e o âmbito da avaliação da DGEG e do parecer da APA, no âmbito do artigo 42.º-A, constituindo igualmente os únicos fundamentos que podem justificar a sujeição do projeto a procedimento de avaliação de impacte ambiental, na fase de apreciação prévia.

Já na fase de execução do projeto, e como assinalado, o Decreto-Lei 130/2026, de 29 de junho, não institui um sistema de monitorização dos projetos em ZAER (cfr. supra experiências comparadas, ponto 1.1.2 e infra Capítulo 9).

O confronto entre o artigo 42.º-A, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 15/2022 e o artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III revela duas divergências na sua transposição com relevância jurídica:

Primeira divergência: omissão das medidas adicionais do promotor no critério de decisão:

O artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III exige que, antes de remeter o projeto para AIA, a autoridade demonstre que os efeitos adversos "não possam ser mitigados pelas medidas identificadas nos planos que designam as zonas propícias à aceleração das energias renováveis ou propostas pelo promotor do projeto". O artigo 42.º-A, n.º 7, é mais restritivo: refere apenas que os impactes "não possam ser minimizados pelas medidas identificadas no quadro da referida avaliação ambiental", sem menção expressa às medidas adicionais propostas pelo promotor nos termos da alínea b) do n.º 1.

Esta omissão constituiria, numa leitura literal, uma transposição *infra legem*, permitindo à DGEG remeter o projeto para AIA sem ponderar as medidas adicionais voluntariamente propostas pelo promotor. A interpretação conforme ao direito da União Europeia impõe que o n.º 7 seja lido como exigindo que a DGEG considere todas as medidas disponíveis — as previstas no PSZAER e as propostas pelo promotor — antes de concluir pela necessidade de AIA.

Segunda divergência: limiar de probabilidade de sujeição de AIA

O artigo 16.º-A, n.º 5 da RED III, utiliza a expressão **"altamente suscetível de gerar efeitos adversos imprevistos significativos"** (*highly likely*), para fundamentar a sujeição a AIA dos projetos em ZAER, enquanto o artigo 42.º-A, n.º 7, utiliza a expressão **"suscetível de provocar impactes ambientais negativos significativos"**. O qualificativo "altamente", utilizado no n.º 5 do artigo 16.º-A, eleva substancialmente o limiar exigido para a decisão de sujeição a AIA, não bastando uma mera suscetibilidade, mas sendo necessária uma elevada probabilidade, adequadamente fundamentada.

A triagem prevista no artigo 16.º-A, n.º 4, destina-se a identificar se o projeto é *highly likely* de gerar efeitos adversos imprevistos significativos, à luz da sensibilidade ambiental da área geográfica em que se localiza, que não tenham sido identificados durante a AAE a ou a avaliação adequada realizada sobre o plano da área de aceleração. Verificando-se esse juízo, é

exigida uma avaliação de impacto ambiental específica e os dados ambientais recolhidos devem alimentar a revisão do plano.

A decisão de sujeição a AIA exige assim a verificação de três requisitos cumulativos: i) que os efeitos adversos sejam novos relativamente ao que a avaliação estratégica já considerou, ii) que sejam significativos e que iii) a sua verificação seja altamente provável. É precisamente este terceiro elemento — o grau de probabilidade exigido — que o artigo 42.º-A, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, omite ao bastar-se com a suscetibilidade.

A omissão não é indiferente à luz da interpretação do direito comunitário, pois o n.º 3 do artigo 16.º-A manteve o critério da mera suscetibilidade para efeitos de sujeição a AIA quanto aos projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente noutro Estado-Membro, ou quando um Estado-Membro suscetível de ser significativamente afetado o solicite, nos termos do artigo 7.º da Diretiva AIA. A coexistência, no mesmo preceito, de um limiar de mera suscetibilidade de produção de impactes significativos e de um limiar "qualificado" de alta suscetibilidade de gerar efeitos adversos imprevistos só se explica como diferenciação deliberada, do que decorre que o qualificativo «altamente» é um elemento normativo diferenciador do juízo de probabilidade.

A formulação nacional, ao omitir este qualificativo, estabelece um limiar nominalmente mais baixo, o que é menos favorável ao promotor do que o regime europeu. A interpretação conforme ao direito comunitário impõe, assim, que a expressão "o projeto é suscetível de provocar impactes ambientais negativos significativos" do n.º 7 do artigo 42.º-A seja lida como exigindo uma probabilidade devidamente fundamentada, sob pena de se frustrar o efeito útil do regime de aceleração instituído pelo RED III. Consequentemente, a DGEG apenas deve determinar a sujeição do projeto a AIA quando existam indícios concretos, objetivos e suficientemente consistentes da probabilidade de ocorrência de impactes ambientais significativos.

Esta divergência não fundamenta, ainda assim, uma transposição da RED III *contra legem*, uma vez que o preceito nacional mantém os dois outros requisitos da apreciação, ou seja, a novidade dos efeitos relativamente à AAE e o carácter significativo dos mesmos, pelo que o défice se limita à densificação de um conceito indeterminado – o grau de probabilidade[31].

O artigo 42.º-A, n.º 7, deve ser interpretado no sentido de que a sujeição a avaliação de impacto ambiental de projeto localizado em zona de aceleração exige uma decisão fundamentada em elementos concretos que demonstrem probabilidade elevada, e não mera possibilidade, de ocorrência de impactes negativos significativos não identificados na AAE do PSZAER. Interpretação diversa esvaziaria a presunção de conformidade com o direito ambiental comunitário que a Diretiva confere aos projetos que cumpram as regras de mitigação, e contrariaria o objetivo da superação dos estrangulamentos do licenciamento que constitui o fundamento do regime.

Na aplicação prática, o alcance da divergência depende sobretudo do conteúdo da avaliação ambiental estratégica do PSZAER. O relatório ambiental identifica, descreve e avalia os efeitos significativos prováveis da execução do plano, abrangendo as fases de planeamento,

[31] Atente-se que não existe posição institucional vinculativa da Comissão Europeia sobre o grau de prova exigido no que respeita ao grau de probabilidade da ocorrência de efeitos.

construção, operação e desmantelamento, os impactes da integração das instalações nas redes ou no armazenamento e as características específicas do local, bem como os impactes cumulativos, que devem ser quantificados e monitorizados. Todos os impactes identificados e mitigados nesse âmbito passam a integrar os impactes previsíveis, sujeito ao cumprimento do das regras de mitigação e não à sujeição a AAE, diminuindo o grau de probabilidade da ocorrência de impactos adversos significativos não previstos.

O recurso ao efeito direto vertical do artigo 16.º-A, n.º 5, e à responsabilidade do Estado por transposição *contra legem* do n.º4 do artigo 16.º-A da RED III deve reservar-se para o cenário em que a prática administrativa nacional se consolide num sentido incompatível com a interpretação conforme aqui defendida.

Esta interpretação é igualmente a que melhor se harmoniza com os princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental. Com efeito, a delimitação das ZAER foi precedida de uma AAE destinada a identificar, avaliar e prevenir os efeitos ambientais significativos associados à instalação de projetos de energias renováveis, excluindo as áreas em que esses efeitos se revelassem incompatíveis com os objetivos de proteção ambiental. Foi nesse momento que o princípio da prevenção encontrou a sua principal expressão, uma vez que a AAE incidiu sobre as áreas previamente consideradas mais aptas para a instalação de projetos de energias renováveis, avaliando os riscos ambientais associados e definindo as medidas necessárias para evitar e/ou de mitigação dos impactes significativos suscetíveis de resultar da sua concretização.

Na fase de apreciação dos projetos concretos, continuam a aplicar-se os princípios da prevenção e da precaução, uma vez que a verificação da conformidade ambiental prevista no artigo 42.º-A visa assegurar que, antes da sua execução, sejam prevenidos ou reduzidos os efeitos ambientais negativos que possam resultar da concretização do projeto. O princípio da precaução assume, em particular, relevância quando se revelem elementos objetivos de uma situação de incerteza científica quanto à ocorrência de efeitos ambientais significativos não identificados ou não suficientemente ponderados na avaliação estratégica realizada.

Neste contexto, a apreciação prevista no artigo 42.º-A não constitui uma nova avaliação global dos impactes do projeto, mas um mecanismo residual de verificação destinado a identificar efeitos adversos significativos que não tenham sido identificados ou não pudessem razoavelmente ter sido antecipados no âmbito da AAE, e cuja ocorrência se apresente como fundamentadamente provável.

As duas divergências identificadas reforçam a importância do artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III como parâmetro de interpretação do artigo 42.º-A. Uma decisão da DGEG que (i) remeta o projeto para AIA sem ponderar as medidas adicionais propostas pelo promotor, ou (ii) se funde numa mera suscetibilidade não fundamentada de impactes, ou (iii) não exponha as evidências técnicas e científicas que fundamentem a conclusão de elevada probabilidade de efeitos adversos imprevistos, é suscetível de impugnação contenciosa com fundamento na violação do direito da União Europeia, invocando-se a primazia e o efeito direto do artigo 16.º-A, n.º 5.

O artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III é, neste ponto, mais claro e do que o regime nacional. A Diretiva estabelece expressamente que, decorrido o prazo sem decisão, "é concedida uma autorização

do ponto de vista ambiental (...) sem necessidade de qualquer decisão expressa da autoridade competente, a menos que esta adote uma decisão administrativa na qual expõe devidamente as razões com base em provas claras" de que o projeto é altamente suscetível de gerar efeitos adversos significativos imprevistos não mitigáveis. Trata-se de um mecanismo de aprovação presumida em que o ónus de agir recai sobre a autoridade competente que se pretender sujeitar o projeto a AIA, deve proferir decisão expressa fundamentada dentro do prazo.

SÍNTESE

O modelo de articulação de regimes jurídicos e procedimentos entre a DGEG e a autoridade de AIA mantém, na sua essência, a lógica de intervenções autónomas e sucessivas fora das ZAER, subsistindo o modelo sequencial com impacto nos prazos e na previsibilidade do licenciamento, sem que o Decreto-Lei n.º 130/2026 tenha introduzido um mecanismo operacional de tramitação digital conjunta entre estas entidades. A principal alteração material reside na criação, para os projetos localizados em ZAER, de um regime de screening ambiental antecipada, ancorado na avaliação ambiental estratégica do programa setorial, que substitui a lógica de decisão casuística por um controlo de conformidade célere (45 ou 30 dias) e por uma intervenção residual da autoridade de AIA, apenas reativada perante impactes não identificados na avaliação estratégica. Este novo modelo reforça a previsibilidade e a celeridade do licenciamento nas ZAER, mas não elimina a natureza de pressuposto material da decisão ambiental relativamente à decisão energética, nem introduz uma plataforma única de tramitação conjunta, pelo que a articulação entre os dois regimes continua a assentar em mecanismos de consulta e notificação recíproca, e não numa integração procedimental plena.

Neste quadro, o procedimento do artigo 42.º-A assenta numa lógica de responsabilidade primária do promotor, que deve demonstrar a conformidade do projeto com as medidas de base do PSZAER e propor eventuais medidas adicionais de mitigação, cabendo à DGEG e à APA um papel essencialmente de verificação e não de conformação casuística. A transposição revela, contudo, duas divergências face à RED III: a omissão das medidas adicionais do promotor no critério de decisão de remissão para AIA (artigo 42.º-A, n.º 7, versus artigo 16.º-A, n.º 5) e a adoção de um limiar de mera suscetibilidade de impactes, onde a diretiva exige alta suscetibilidade (highly likely), o que, em interpretação conforme, impõe que a DGEG apenas determine a sujeição a AIA perante indícios concretos de probabilidade elevada de impactes significativos imprevistos, ponderando todas as medidas disponíveis. Quanto à inércia decisória da DGEG no prazo fixado pelo artigo 42.º-A, n.º 4, tanto a interpretação conforme ao artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III — cuja regra de aprovação por omissão é suficientemente precisa para produzir efeito direto vertical — como a aplicação subsidiária do artigo 130.º do CPA convergem no mesmo resultado: a aprovação tácita da conformidade ambiental e a manutenção do regime de deferimento tácito da licença de produção. Este regime, favorável à celeridade, comporta, porém, um risco estrutural sinalizado pelo Relatório Ambiental: a insuficiência de recursos humanos da Administração central (p. 50) pode conduzir à generalização da aprovação tácita, com projetos a prosseguir vinculados apenas às medidas genéricas do PSZAER — definidas «em abstrato» (p. 23) e potencialmente insuficientes onde «podem ocorrer valores de biodiversidade não conhecidos» (p. 102). A lacuna é parcialmente atenuada nos casos em que

o promotor propõe medidas adicionais, ficando vinculado ao seu cumprimento por integração no título de controlo prévio, mas subsiste quanto aos promotores que não as proponham. Em qualquer caso, o promotor dispõe de tutela jurisdicional reforçada contra decisões de remissão para AIA que não ponderem as medidas adicionais, não se fundem em probabilidade elevada de impactes ou careçam de evidências técnicas e científicas, com fundamento na primazia e no efeito direto do artigo 16.º-A, n.º 5, da RED III. A preservação dos poderes de fiscalização e sancionatórios (artigo 14.º-B, n.º 4) impede que o deferimento tácito se traduza numa licença insuscetível de controlo posterior, ainda que a eficácia desse controlo fique condicionada à mesma capacidade administrativa cuja insuficiência está na origem da aprovação tácita.

5. Controlo urbanístico

5.1. Introdução

O presente capítulo analisa o regime de controlo urbanístico aplicável às operações urbanísticas associadas a projetos de energias renováveis, abrangendo centros eletroprodutores de fonte de energia renovável, instalações de armazenamento de energia e pontos de carregamento de veículos elétricos.

A matéria é tratada em quatro dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, procede-se à qualificação jurídico-urbanística das operações em causa, enquadrando-as no conceito de obras de urbanização correspondentes a infraestruturas territoriais, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, e do Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro. Neste âmbito, procede-se igualmente à centralização e consolidação de todas as referências dispersas às especificidades dos projetos de energias renováveis que justificam um tratamento normativo diferenciado.

Em segundo lugar, analisa-se o regime de controlo urbanístico vigente, com destaque para o procedimento de comunicação prévia como forma de controlo aplicável, o regime de isenções de controlo prévio e o regime transitório de comunicação prévia com prazo. Neste âmbito, é igualmente examinado o Pedido de Informação Prévia (PIP), nas suas duas modalidades — PIP simples (artigo 14.º, n.º 1, do RJUE) e PIP qualificado (artigo 14.º, n.º 2, do RJUE) — como instrumento facultativo de previsibilidade e segurança jurídica à disposição dos promotores.

Em terceiro lugar, identificam-se os bloqueios à simplificação, incluindo a transição do regime vigente para o novo regime legal e a insuficiente densificação normativa dos PDM.

Em quarto lugar, apresenta-se o novo regime legal introduzido pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, em articulação com a nova redação do Decreto-Lei n.º 555/99 resultante do Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, incluindo o regime de isenção de controlo prévio urbanístico em Zonas de Aceleração de Energias Renováveis (ZAER), a eliminação do PIP obrigatório como elemento instrutório, o enquadramento temporal decorrente do Decreto-Lei n.º 155-B/2026 e as especificações da Portaria n.º 320/2026/1, de 31 de julho.

Por fim, são abordadas as questões práticas e interpretativas suscitadas pela aplicação do regime de controlo urbanístico e formuladas recomendações para a sua superação.

5.2. A necessidade de normas comuns aplicáveis aos aspetos específicos das operações urbanísticas relativas a projetos de energias renováveis

Os projetos de energias renováveis apresentam características estruturais que os distinguem das demais operações urbanísticas e que justificam a consagração de normas comuns aplicáveis aos aspetos específicos destas operações, adequadas às suas particularidades técnicas, territoriais e funcionais. A necessidade de um tal quadro normativo decorre, em primeira linha, da própria natureza destas intervenções: a instalação de centros eletroprodutores de fonte de energia renovável, de instalações de armazenamento de energia não se reconduz facilmente às categorias tradicionais de obras de edificação, exigindo uma qualificação jurídico-urbanística autónoma que atenda à integralidade do empreendimento e não à avaliação fracionada das suas componentes.

Conforme sustentado pelo Guia Municipal para o Licenciamento de Projetos de Energia Renovável (março de 2026), da EMER (p. 27), os projetos de energia renovável são, em regra, projetos complexos, contendo uma multiplicidade de componentes — em alguns casos verdadeiramente edifícios (como edifícios de comando ou postos de transformação), noutros casos operações que, embora não constituam edifícios, podem ser reconduzidas ao conceito de edificação por se incorporarem no solo com carácter de permanência. Tem-se entendido, a nível jurisprudencial, que a apreciação e classificação de uma operação urbanística não deverá processar-se através de uma avaliação fracionada ou individualizada de cada uma das componentes ou partes integrantes de um projeto, mas atendendo à integralidade do empreendimento, isto é, ao projeto considerado na sua globalidade unitária, integrada e funcional.

O conceito do RJUE que melhor se adequa às intervenções associadas à implementação de projetos de energias renováveis não é, pois, o de edificação, mas sim o de obras de urbanização, correspondendo na prática a obras de criação e remodelação de infraestruturas territoriais, nos termos da alínea h) do artigo 2.º do RJUE, tal como reconhecido pelo Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que qualifica os sistemas gerais de produção e distribuição de energia como infraestruturas territoriais, definidas como «os sistemas técnicos gerais de suporte ao funcionamento do território no seu todo, de âmbito internacional, nacional, regional, municipal e interurbano». Esta qualificação é particularmente relevante porque os projetos de energias renováveis devem ser considerados infraestruturas mesmo quando são de titularidade e gestão privadas, interpretação alinhada com o Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, que trata os centros eletroprodutores como infraestruturas ao longo de todo o seu texto. Existem igualmente na jurisprudência várias decisões em que centrais solares fotovoltaicas foram enquadradas na categoria de obras de urbanização, na modalidade de criação de infraestruturas territoriais.

O Guia Municipal da EMER conclui, assim, que a noção de obras de urbanização, nos termos do RJUE, é a que melhor se ajusta às intervenções associadas à instalação de projetos de energias

renováveis, dada a sua semelhança com infraestruturas como as redes de eletricidade e gás referidas na alínea h) do artigo 2.º do RJUE, recomendando que seria adequado que o legislador pudesse atentar na especificidade dos projetos de energias renováveis e identificasse, de forma mais adequada, a sua qualificação urbanística mais como infraestruturas territoriais do que como obras de edificação.

Esta recomendação encontra fundamento na constatação de que a ausência de uma qualificação legal expressa tem gerado dificuldades de enquadramento nos procedimentos municipais, comprometendo a previsibilidade para os promotores e a uniformidade do tratamento administrativo.

A clarificação desta qualificação assume particular relevo em múltiplas dimensões do regime de controlo urbanístico. Em primeiro lugar, para efeitos dos elementos instrutórios dos procedimentos urbanísticos. A Portaria n.º 71-A/2024, de 27 de fevereiro, qualificava os processos referentes ao controlo prévio de obras que visem a instalação de centros eletroprodutores de fonte de energia renovável (como «outras operações urbanísticas» — categoria que evidencia a dificuldade de enquadramento nas tipologias tradicionais do RJUE e evidenciava a necessidade de um tratamento normativo diferenciado.

A Portaria n.º 320/2026/1, de 31 de julho, veio consolidar o reconhecimento legislativo das especificidades destas operações urbanísticas. O n.º 34 desta Portaria dispõe expressamente que «as utilizações do solo ou instalações técnicas cujos formulários ou elementos instrutórios sejam remetidos para o RJUE por força de legislação especial, designadamente em matéria de instalação de centros eletroprodutores de fonte de energia renovável, instalações de armazenamento de energia ou pontos de carregamento de veículos elétricos, são instruídos com os elementos constantes do n.º 34, nas situações de comunicação prévia, e com os elementos comuns previstos no anexo v à presente portaria que lhes sejam aplicáveis, sem prejuízo do disposto na respetiva legislação especial».

A Portaria opera o reconhecimento expresso da especificidade destas operações urbanísticas, consagrando que a instalação de centros eletroprodutores de fonte de energia renovável, de instalações de armazenamento de energia constitui uma categoria autónoma de operações urbanísticas com características próprias que justificam um regime instrutório diferenciado, distinto do aplicável às demais obras de urbanização ou edificação.

A consolidação deste regime específico implica ainda a definição de princípios gerais relativos às taxas urbanísticas aplicáveis a projetos de energias renováveis. Com efeito, a ausência de critérios uniformes tem gerado práticas municipais díspares na liquidação de taxas, comprometendo a previsibilidade para os promotores. A atualização dos regulamentos municipais de taxas deve observar critérios de proporcionalidade e adequação à tipologia das operações urbanísticas em causa, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais), considerando as especificidades destas operações e a sua qualificação como infraestruturas territoriais.

Em síntese, a necessidade de regras comuns em matéria urbanística para os projetos de energias renováveis decorre da conjugação de múltiplos fatores: a natureza complexa e multidimensional destas operações, que não se reconduzem facilmente às categorias tradicionais do RJUE; a sua qualificação jurídico-urbanística adequada como obras de

urbanização correspondentes a infraestruturas territoriais (alínea h) do artigo 2.º do RJUE e Decreto Regulamentar n.º 5/2019); a exigência de parâmetros urbanísticos adaptados às características técnicas específicas (potência instalada, área de implantação, cêrceas, afastamentos); a necessidade de uniformização dos elementos instrutórios (Portaria n.º 320/2026/1); e a definição de critérios comuns para o regime de taxas urbanísticas.

A consagração expressa deste regime diferenciado constitui condição essencial para a previsibilidade e segurança jurídica necessárias à aceleração dos procedimentos de controlo urbanístico e à uniformização do tratamento municipal, conforme desenvolvido nas recomendações do ponto 5.6 infra.

5.3. Princípios gerais do controlo urbanístico

O regime de controlo urbanístico aplicável aos projetos de energias renováveis assenta na articulação entre o regime geral do RJUE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual, e o regime especial consagrado no Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro (SEN), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho. Esta articulação determina que a instalação de infraestruturas de produção, armazenamento ou distribuição de energia elétrica esteja sujeita ao procedimento de controlo prévio urbanístico aplicável nos termos do RJUE, com as especificidades definidas no diploma que estabelece o Sistema Elétrico Nacional (artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 15/2022).

Nos termos do RJUE, as operações urbanísticas estão sujeitas a procedimentos de controlo prévio, a não ser que a lei ou os regulamentos municipais de urbanização e edificação as isentem de tal necessidade, sujeitando-as a comunicação prévia ou qualificando-as como obras isentas de controlo prévio (licenciamento) e de apresentação de comunicação prévia, designadamente, como obras de escassa relevância urbanística.

O princípio geral em matéria de operações urbanísticas é o do controlo prévio pela Administração, nos termos do artigo 58.º, n.º 3, da LBGPPSOTU. Este controlo encontra fundamento na necessidade de salvaguarda dos interesses públicos urbanísticos e na garantia de uma definição estável, segura e inequívoca da situação jurídica dos particulares. A distinção entre as operações urbanísticas sujeitas a licenciamento e aquelas que podem ser realizadas mediante comunicação prévia assenta na diferente intensidade da intervenção administrativa exigida, cujo critério material reside na necessidade, ou não, de uma atuação conformadora da Administração relativamente aos interesses públicos urbanísticos envolvidos.

O licenciamento justifica-se nas situações em que a realização da operação urbanística pressupõe apreciação e ponderação administrativa prévia, por existir margem de valoração quanto à compatibilização da pretensão com as normas urbanísticas relevantes e com outros interesses públicos a acautelar (designadamente, pareceres, autorizações e aprovações relativos a servidões e restrições de utilidade pública). Nestes casos, a Administração desempenha uma função ativa de conformação do conteúdo da decisão urbanística. Este modelo justifica-se quando a disciplina normativa ao nível dos instrumentos de planeamento aplicáveis não se encontra suficientemente densificada, subsistindo margem de apreciação técnica ou discricionária que exige ponderação casuística. Quanto maior for a necessidade de

ponderação administrativa e de conformação dos interesses públicos urbanísticos, maior será a exigência de controlo prévio através do procedimento de licenciamento.

A comunicação prévia, prevista no artigo 34.º do RJUE, constitui a expressão procedimental típica do controlo sucessivo e deve ficar reservada para as situações em que não se verifica a necessidade de formação de uma vontade administrativa autónoma, porquanto as condições de realização da operação urbanística se encontram previamente definidas e suficientemente densificadas no plano territorial aplicável (artigo 58.º, n.º 3, da LBGPPSOTU) ou nos instrumentos de gestão urbanística com conteúdo específico que assuma a integralidade das condições das operações a realizar. Neste regime, o particular comunica à câmara municipal a intenção de realizar determinada operação urbanística, podendo iniciá-la após o pagamento das taxas e da comunicação de início de trabalhos prevista no artigo 80.º-A do RJUE, ficando a verificação da conformidade diferida para o controlo sucessivo e a fiscalização municipal (artigos 35.º, 93.º a 109.º do RJUE).

A transferência do momento de verificação da conformidade para a fase de controlo sucessivo, característica do regime de comunicação prévia, acarreta implicações relevantes em matéria de responsabilização dos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição dos projetos. Com efeito, ao dispensar a apreciação administrativa prévia da conformidade urbanística, o regime de comunicação prévia assenta na presunção de que os projetos apresentados observam as normas legais e regulamentares aplicáveis, recaindo sobre os técnicos subscritores a responsabilidade pela correção técnica e jurídica das peças instrutórias.

A distinção entre os regimes de licenciamento e de comunicação prévia previstos no RJUE não decorre de um critério único ou exclusivamente formal, resultando antes da articulação de diversos elementos: o nível de concretização normativa prévia aplicável à operação urbanística; a dimensão e a importância urbanística da intervenção projetada; e a presença de interesses públicos particularmente relevantes que imponham uma avaliação administrativa antecipada. O parâmetro da densificação normativa assume, deste modo, um papel central, constituindo o fator determinante na escolha legislativa entre a sujeição a controlo prévio e a adoção de um modelo de controlo sucessivo.

Quanto maior for a densificação das normas aplicáveis — traduzida em parâmetros objetivos, verificáveis e previamente definidos nos planos territoriais e na lei —, menor será a necessidade de intervenção administrativa prévia, justificando-se o regime de comunicação prévia ou, mesmo, atenta a pouca significância das operações urbanísticas, a dispensa de qualquer procedimento, situações qualificadas pela lei como obras isentas. Inversamente, quando a disciplina normativa remete para conceitos indeterminados, valorações discricionárias ou ponderações casuísticas, justifica-se a manutenção do controlo prévio através do licenciamento, assegurando que a conformidade da pretensão é apreciada antes do início da operação.[32]

É precisamente neste quadro conceptual em que a escolha entre controlo prévio e controlo sucessivo depende do grau de densificação normativa dos instrumentos de planeamento, que

[32]Obras isentas de licença e de comunicação prévia.

se insere a problemática da insuficiente densificação normativa das disposições dos PDM quanto ao tratamento conferido às energias renováveis

5.4. Insuficiente densificação normativa dos PDM

Conforme referido no ponto anterior, o critério material que determina a escolha entre o regime de licenciamento e o regime de comunicação prévia assenta no grau de densificação normativa dos instrumentos de planeamento territorial. Ora, a análise dos PDM portugueses revela que estes recorrem frequentemente a conceitos vagos e indeterminados que remetem para valorações casuísticas da Administração, comprometendo a previsibilidade e segurança jurídica necessárias à adoção generalizada do regime de comunicação prévia.

Com efeito, os PDM recorrem frequentemente a conceitos vagos e indeterminados que remetem para valorações casuísticas da Administração, condicionando a viabilidade das operações urbanísticas dos projetos de energias renováveis ao reconhecimento, pela Câmara Municipal, de que as situações em causa não acarretam, designadamente, *prejuízos não minimizáveis para o ordenamento e desenvolvimento local — após ponderação dos eventuais efeitos negativos nos usos dominantes, na saúde pública e na qualidade ambiental, paisagística, funcional e de segurança das áreas afetadas*. Acresce as situações de exigência de declarações de interesse público municipal como condição para a realização de determinadas operações, sem que sejam definidos critérios objetivos para tanto em total dependência de uma valoração discricionária.

Estes elementos evidenciam a insuficiência do grau de densificação normativa dos PDM, tornando o regime jurídico aplicável excessivamente dependente de juízos subjetivos e discricionários da administração local, o que compromete a previsibilidade e segurança. Esta realidade reforça a necessidade de os municípios procederem à revisão e atualização dos respetivos instrumentos de planeamento territorial, de modo a garantir a coerência do sistema de controlo urbanístico e a viabilizar a simplificação procedimental pretendida pelo legislador.

Esta exigência foi reforçada pelas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 ao RJUE. Com efeito, a apreciação da inserção urbanística e paisagística da operação urbanística deixou de poder assentar em juízos técnicos casuísticos ou meramente subjetivos da Administração, apenas podendo ser convocada quando encontre fundamento em critérios previamente densificados nos planos territoriais ou regulamentos municipais (artigo 20.º, n.º 1, alínea h), do RJUE).

O objetivo da alteração legislativa consiste, precisamente, em afastar decisões baseadas em juízos subjetivos da Administração, impondo que os critérios de apreciação urbanística sejam previamente definidos, transparentes, objetivos e verificáveis. Deste modo, reforçam-se os princípios da segurança jurídica, da igualdade e da previsibilidade da atuação administrativa, criando-se as condições necessárias para uma aplicação mais ampla do regime de comunicação prévia, sem prejuízo da adequada tutela dos interesses públicos urbanísticos.

Conforme evidenciado ao longo do presente relatório, a eficácia do regime de aceleração depende, em larga medida, da qualidade da densificação normativa operada nos instrumentos de gestão territorial. A apreciação da conformidade urbanística dos projetos de energias

renováveis opera através da aplicação de normas de natureza distinta, cuja tipologia determina não apenas o grau de previsibilidade do procedimento, mas também a margem de apreciação de que dispõe a Administração municipal. A doutrina e a jurisprudência distinguem três categorias fundamentais de normas urbanísticas: (i) normas de conteúdo objetivo; (ii) normas de conteúdo subjetivo com conceitos indeterminados; e (iii) valorações discricionárias. **Esta distinção assume particular relevância no contexto das ZAER, porquanto a transição do controlo prévio para o controlo sucessivo apenas assegura os objetivos de simplificação e aceleração, uma vez que a disciplina urbanística a aplicar passará a assentar predominantemente em parâmetros objetivos, verificáveis e previamente determinados.**

As normas de conteúdo objetivo caracterizam-se pela fixação de parâmetros quantitativos, mensuráveis e previamente determinados, cuja verificação não exige qualquer ponderação valorativa por parte da Administração. São exemplos típicos os índices de ocupação do solo, as cérceas máximas, os afastamentos a confrontações, os limites de potência instalada, as percentagens de ocupação, as áreas máximas contínuas de painéis solares ou as distâncias a elementos sensíveis. A aplicação destas normas é vinculada: ou o projeto cumpre o parâmetro, ou não cumpre, sem margem para apreciações casuísticas. Esta natureza confere previsibilidade, permitindo ao promotor avaliar antecipadamente a conformidade do seu projeto com o ordenamento aplicável e reduzindo a incerteza jurídica associada à tramitação dos processos de comunicação prévia.

As normas de conteúdo subjetivo com conceitos indeterminados remetem, pelo contrário, para conceitos jurídicos cuja concretização exige uma atividade interpretativa e valorativa. São exemplos a inexistência de prejuízo para a paisagem, a não afetação da vocação dominante do solo, a adequada integração territorial ou a compatibilidade com o uso dominante. Embora os conceitos indeterminados não atribuam discricionariedade à Administração em sentido técnico — a solução correta é, em princípio, única e jurisdicionalmente sindicável —, a sua concretização envolve uma margem de apreciação técnico-jurídica que introduz incerteza quanto ao sentido da decisão. Esta incerteza repercute-se diretamente na tramitação dos procedimentos de comunicação prévia: a diversidade de interpretações adotadas pelas câmaras municipais, associada à ausência de uniformização de critérios no domínio urbanístico por referência aos projetos de energias renováveis, gera práticas municipais díspares que comprometem a previsibilidade do procedimento e potenciam a entropia decisória.

As valorações discricionárias, por seu turno, atribuem à Administração uma margem de livre decisão entre várias soluções juridicamente admissíveis. São exemplos os casos de exigência de reconhecimento de interesse público, de avaliação caso a caso ou de aprovação condicionada a parecer favorável de determinada entidade. Nestas situações, a Administração dispõe de um espaço de livre apreciação que não é integralmente sindicável jurisdicionalmente, desde que respeitados os limites externos do poder discricionário. Os critérios de decisão não são antecipáveis pelo particular, tornando o procedimento menos previsível e a decisão mais dependente de ponderações casuísticas. A conjugação de normas com conceitos indeterminados e valorações discricionárias nos planos municipais constitui, assim, um dos principais fatores de entropia identificados nos procedimentos de comunicação prévia com prazo aplicáveis aos projetos de energias renováveis, justificando a utilização generalizada do pedido de informação prévia (PIP).

A análise dos PDM portugueses realizada no âmbito do PSZAER confirma empiricamente esta situação: as condições subjetivas são cerca de 1,7 vezes mais frequentes do que as objetivas. Foram identificadas condicionantes objetivas em 38 PDM (24,8%) e condicionantes subjetivas em 64 PDM (41,8%), coexistindo ambas em 15 municípios (cfr. Proposta de PSZAER). Esta predominância de normas de conteúdo subjetivo é sintomática das dificuldades experienciadas na eficácia do regime de comunicação prévia, na medida em que transfere para cada procedimento uma operação de concretização do conceito indeterminado ou uma ponderação de interesses cujos critérios não são antecipáveis, tornando menos previsíveis os elementos exigidos para demonstração da conformidade e o próprio sentido da pronúncia municipal. A heterogeneidade das práticas municipais decorrente desta indefinição normativa compromete a segurança jurídica dos promotores e frustra os objetivos de aceleração que fundamentaram a opção legislativa pela simplificação do controlo urbanístico

É neste contexto de insuficiente densificação normativa dos PDM que se justifica a preferência pela utilização do PIP em detrimento da comunicação prévia com prazo. A ausência de densificação do planeamento municipal gera um grau de incerteza que o procedimento de comunicação prévia, pela sua própria natureza, não permite superar, não se justificando o investimento na elaboração de um projeto completo sem prévia definição das condições urbanísticas de instalação. Nestas circunstâncias, o PIP apresenta-se como o instrumento mais adequado para assegurar a segurança jurídica dos promotores, na medida em que permite obter uma apreciação vinculativa da câmara municipal sobre a viabilidade da pretensão e sobre os condicionamentos legais e regulamentares aplicáveis. A intervenção constitutiva da Administração proporcionada pelo PIP responde, assim, à necessidade de estabilização jurídica que o procedimento de comunicação prévia, ainda que com prazo, não assegura plenamente num contexto de indefinição normativa dos PDM.

5.5. Regime de controlo urbanístico atual

5.5.1. Comunicação prévia com prazo

À data, a instalação de uma infraestrutura de produção, armazenamento ou distribuição de energia elétrica está sujeita ao procedimento de controlo prévio em matéria urbanística que for aplicável nos termos do RJUE sendo este, atualmente, o procedimento de comunicação prévia com prazo estabelecido no Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 abril, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 72/2022, de 19 de outubro, para instalações com potência superior a 1 MW.

Com efeito, após as alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro (Simplex Urbanístico), o particular deixa de poder optar, nas operações urbanísticas sujeitas a comunicação prévia, pelo procedimento de licença, pelo que com efeito 4 de março de 2024, o procedimento aplicável passou a ser o da comunicação prévia com prazo.

O regime da comunicação prévia com prazo inscreve-se, assim, no quadro das medidas de aceleração decorrentes do REPowerEU, visando a simplificação e a redução dos prazos procedimentais para a implementação de projetos de energias renováveis, e é aplicável à instalação de centros eletroprodutores de fontes de energia renovável, instalações de armazenamento, UPAC e instalações de produção de hidrogénio por eletrólise da água com

potência superior a 1 MW. Este regime transitório mantém-se em vigor, coexistindo com o regime geral do RJUE e do Decreto-Lei n.º 15/2022 até ao fim do corrente ano.

O procedimento de comunicação prévia com prazo, previsto no artigo 4.º-A do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, desenvolve-se em duas fases principais: (i) fase de saneamento, em que o presidente da câmara municipal dispõe de 8 dias úteis para proferir despacho de aperfeiçoamento ou de rejeição liminar; e (ii) fase de apreciação, com prazo de 30 dias úteis para a eventual prática de ato expresso de rejeição quando verificados os fundamentos legais, designadamente violação de norma de plano territorial, servidão administrativa ou restrição de utilidade pública, ou afetação negativa do património paisagístico, exceto se o projeto tiver sido objeto de DIA favorável ou o território municipal apresentar uma área inferior a 2 % da totalidade afeta a projetos de energias renováveis (artigo 4.º-A, n.º 6).

A comunicação prévia com prazo difere do procedimento de comunicação prévia do RJUE na medida em que impõe prazos certos à Administração municipal e produz efeitos favoráveis quando a Administração não reage no prazo. Decorrido o prazo de 30 dias úteis sem rejeição expressa, o interessado pode realizar a operação urbanística (artigo 4.º-A, n.º 9, do Decreto-Lei n.º 30-A/2022). O principal mérito do regime reside na redução da inércia decisória e dos bloqueios informais, aumentando a previsibilidade para o promotor.

A comunicação prévia com prazo difere dos modelos tradicionais de controlo urbanístico porque aposta numa tramitação mais rápida e na produção de efeitos favoráveis quando a Administração não reage no prazo. O principal mérito do regime reside na imposição de prazos certos à Administração municipal, reduzindo a inércia decisória e bloqueios informais através da imposição de prazo expresso para decisão, sob pena de o particular se encontrar habilitado a desenvolver a operações urbanística, modelo que na prática é desvirtuado pela prática municipal de após o decurso do prazo de 30 dias úteis contados do fim do saneamento - prazo máximo para a rejeição final da comunicação – praticarem atos expressos de rejeição com fundamento em alegada revogação de um ato tácito de aprovação, prática que suscita reservas quanto à sua legalidade atendendo a que o silêncio da Administração não gera um ato tácito suscetível de revogação. Esta prática afeta a previsibilidade da decisão e assim a segurança jurídica dos promotores e tem constituído um desincentivo à utilização da comunicação prévia com prazo. Por isso, e como se refere no ponto anterior, na prática, a comunicação prévia com prazo não dispensa para os promotores um PIP anterior.

5.5.2 Isenções de controlo prévio urbanístico

As isenções de controlo prévio urbanístico relevantes para projetos de energias renováveis, designadamente para a produção descentralizada, encontram-se previstas em vários diplomas legais:

a) Artigo 6.º, n.º 1, alínea g) do RJUE — instalação de painéis solares fotovoltaicos associada a edificação principal, para produção de energias renováveis, incluindo de microprodução, que não excedam a área de cobertura da edificação e a cércea desta em 1 m de altura; instalação de geradores eólicos associada a edificação principal que não excedam a cércea da mesma em 4 m e cujo equipamento gerador não tenha raio superior a 1,5 m; instalação de coletores

solares térmicos para aquecimento de águas sanitárias. A instalação de geradores eólicos é precedida de notificação à câmara municipal (artigo 6.º-A, n.º 5);

b) Artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 15/2022 — instalação de painéis solares fotovoltaicos em estruturas edificadas preexistentes que não constituam edifícios; instalação de painéis solares fotovoltaicos implantados diretamente no solo em áreas delimitadas, designadamente de conjuntos comerciais, grandes superfícies comerciais, parques ou loteamentos industriais, plataformas logísticas, parques de campismo e parques de estacionamento. A instalação de painéis solares fotovoltaicos em edifícios sujeita a procedimento de controlo prévio de registo ou comunicação prévia é precedida de notificação à câmara municipal;

c) Artigo 4.º-A, n.ºs 11 e 12 do Decreto-Lei n.º 30-A/2022 — instalações com potência igual ou inferior a 1 MW são isentas de controlo prévio urbanístico, sendo a instalação precedida de notificação do início da instalação à câmara municipal territorialmente competente. Os elementos necessários à notificação incluem a localização do equipamento, cércea e área de implementação, e termo de responsabilidade no qual o promotor declara conhecer e cumprir as regras legais e regulamentares aplicáveis.

5.5.3 O Pedido de Informação Prévia

Na redação anterior ao Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de abril, ao SEN, o Anexo I, n.º 1, alínea j), exigia, como elemento instrutório do pedido de atribuição de licença de produção, a informação prévia favorável emitida pela câmara municipal quando o projeto não estivesse sujeito ao regime jurídico de AIA ou a análise de incidências ambientais. Esta exigência assegurava que, previamente à atribuição do título energético, a conformidade urbanística do projeto fosse verificada pela câmara municipal, conferindo segurança jurídica ao promotor quanto à viabilidade territorial da pretensão.

Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, a aprovação do PIP deixa de constituir elemento instrutório obrigatório do Anexo I para instrução do pedido de licença de produção relativamente aos projetos localizados em ZAER. Esta alteração decorre logicamente da isenção de controlo prévio urbanístico prevista no artigo 48.º, n.º 3, alínea c): se as operações urbanísticas em ZAER estão isentas de controlo prévio municipal, não faria sentido exigir a obtenção prévia de PIP como condição de instrução do procedimento de licenciamento elétrico.

O PIP mantém-se como instrumento facultativo à disposição do promotor, nos termos gerais dos artigos 14.º a 17.º do RJUE. Através do PIP, o interessado pode obter, antes de iniciar a operação urbanística, uma pronúncia da câmara municipal sobre a viabilidade da pretensão e sobre os seus principais condicionamentos legais e regulamentares, nomeadamente relativos a infraestruturas, servidões administrativas e restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis (artigo 14.º, n.º 1, do RJUE).

A informação prévia favorável ou favorável condicionada vincula a câmara municipal na apreciação da comunicação prévia se esta for apresentada no prazo de dois anos a contar da notificação. Quando proferida nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º do RJUE, com a densidade instrutória exigida, a informação prévia habilita mesmo o interessado a iniciar a

execução da operação urbanística no prazo de dois anos (artigo 17.º, n.ºs 1, 2 e 5, do RJUE). Estes efeitos vinculativos conferem ao PIP uma função de estabilização jurídica particularmente relevante no contexto das ZAER.

A coerência sistemática do regime exige, por isso, fora de ZAER, que os PDM contenham parâmetros suficientemente densificados e verificáveis para que o PIP possa cumprir eficazmente esta função de segurança jurídica. Se o regime aplicável mantiver margens de apreciação subjetiva ou conceitos indeterminados, o PIP não conseguirá oferecer a certeza jurídica que os promotores legitimamente esperam, frustrando os objetivos de aceleração que fundamentaram a opção legislativa pela isenção de controlo prévio em ZAER.

Conclui-se, assim, que o regime de uso do solo após a incorporação do PSZAER será objetivo, e previsível, no quadro das orientações e diretrizes de planeamento do PSZAER.

O RJUE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, prevê duas modalidades distintas de Pedido de Informação Prévia, que se diferenciam quanto à densidade instrutória exigida, ao âmbito da apreciação municipal e aos efeitos jurídicos produzidos. Ambas constituem instrumentos de segurança e previsibilidade jurídica à disposição dos promotores, assumindo particular relevância no contexto dos projetos de energias renováveis pela complexidade dos condicionamentos urbanísticos e territoriais que lhes são aplicáveis.

A) PIP simples — artigo 14.º, n.º 1, do RJUE

O PIP simples permite a qualquer interessado pedir à câmara municipal, a título prévio, informação sobre a viabilidade de realizar determinada operação urbanística ou conjunto de operações urbanísticas diretamente relacionadas, bem como sobre os respetivos condicionamentos legais ou regulamentares (artigo 14.º, n.º 1, do RJUE).

O âmbito material do PIP simples inclui condicionamentos relativos a infraestruturas, servidões administrativas, restrições de utilidade pública, índices urbanísticos, cêrceas, afastamentos e demais condicionantes aplicáveis à pretensão (artigo 14.º, n.º 1, do RJUE). A pronúncia favorável tem natureza de ato administrativo prévio de conteúdo declarativo-vinculativo quanto aos pressupostos urbanísticos apreciados.

A vinculação da câmara municipal opera nos termos do artigo 17.º do RJUE: a informação prévia favorável condiciona a apreciação subsequente da licença ou da comunicação prévia relativamente às questões urbanísticas já decididas, salvo alteração dos pressupostos de facto ou de direito legalmente relevante. A informação prévia favorável ou favorável condicionada vincula a câmara municipal se o pedido subsequente for apresentado no prazo de dois anos a contar da notificação (artigo 17.º, n.º 1, do RJUE).

B) PIP qualificado — artigo 14.º, n.º 2, do RJUE

O PIP qualificado corresponde ao pedido de informação prévia instruído com elementos mais densos e exigentes, permitindo uma apreciação mais completa da operação urbanística e conferindo efeitos reforçados face ao PIP simples (artigo 14.º, n.º 2, do RJUE). A diferença essencial face ao PIP simples reside na maior exigência instrutória e nos efeitos jurídicos reforçados previstos no artigo 17.º, n.ºs 2, 3 e 5, do RJUE.

Quando proferida nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º do RJUE, com a densidade instrutória exigida, a informação prévia favorável habilita o interessado a iniciar a execução da operação urbanística no prazo de dois anos (artigo 17.º, n.ºs 1, 2 e 5, do RJUE). O efeito habilitante do PIP qualificado, significa que, reunidos os pressupostos legais e instrutórios do artigo 14.º, n.º 2, e verificados os efeitos do artigo 17.º, a informação prévia favorável pode permitir o início da operação urbanística nos termos aí previstos.

C) Tramitação — artigos 15.º e 16.º do RJUE

No procedimento de informação prévia há lugar a consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações condicionem, nos termos da lei, a informação a prestar (artigos 15.º e 16.º do RJUE). A informação prévia pode ser favorável, favorável condicionada ou desfavorável, sendo a favorável condicionada relevante quando a viabilidade dependa do cumprimento de condicionamentos urbanísticos, regulamentares, técnicos ou de entidades externas.

D) Relevância para projetos de energias renováveis

Ambas as modalidades de PIP constituem instrumentos de segurança e previsibilidade jurídica à disposição dos promotores de projetos de energias renováveis. O PIP simples permite uma primeira aferição da viabilidade urbanística e dos condicionamentos aplicáveis, sendo particularmente útil em fases exploratórias do projeto, quando o promotor pretende avaliar a admissibilidade genérica da pretensão antes de incorrer nos custos associados à elaboração dos projetos técnicos.

O PIP qualificado, pelos seus efeitos habilitantes reforçados, assume especial relevância como instrumento de gestão e mitigação do risco urbanístico permitindo ao promotor obter uma certificação prévia do cumprimento do regime territorial aplicável antes do início da execução das obras. Neste contexto, o recurso ao PIP qualificado, embora facultativo, revela-se estrategicamente importante para a segurança do investimento, assegurando uma pronúncia vinculativa da câmara municipal que reduz o risco de incompatibilidade superveniente em sede de fiscalização, sobretudo, fora de ZAER. As alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, relativamente ao PIP qualificado, mormente quanto à respetiva titulação, reforçam o quadro de previsibilidade associado.

5.6. Novo regime legal – Decreto-Lei n.º 130/2026 e a transição para o modelo de controlo sucessivo

5.6.1. Transição do regime vigente para o novo regime legal

A transição entre o regime de controlo urbanístico vigente — assente no procedimento de comunicação prévia com prazo previsto no Decreto-Lei n.º 30-A/2022, na redação do Decreto-Lei n.º 72/2022 — e o novo regime legal introduzido pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, em articulação com a nova redação do Decreto-Lei n.º 555/99 resultante do Decreto-Lei n.º 108/2026, constitui um dos bloqueios estruturais à simplificação do controlo urbanístico dos projetos de energias renováveis.

Acresce que a opção legislativa de sujeitar os projetos de energias renováveis ao procedimento de comunicação prévia do RJUE — caso não venha a manter-se o regime excecional e temporário da comunicação prévia com prazo, por via de nova prorrogação da vigência do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 22 de abril — pressupõe a densificação normativa prévia dos PDM que, na maioria dos municípios, ainda não se encontra concretizada, como visto. A transição de um modelo de controlo administrativo com prazos certos e efeitos favoráveis em caso de silêncio (comunicação prévia com prazo) - que já levanta questões práticas de operacionalização, que na prática infirmam a sua natureza e os objetivos de simplificação e celeridade a que pretende dar resposta - para um modelo de mero controlo meramente sucessivo (comunicação prévia do RJUE) exige que o regime aplicável esteja previamente densificado em termos que permitam ao promotor avaliar, com segurança, a conformidade do seu projeto antes do início da execução das obras.

Esta insuficiência de densificação normativa constitui o principal obstáculo à eficácia da transição entre os dois regimes, na medida em que a passagem do controlo prévio para o controlo sucessivo apenas assegura os objetivos de simplificação e aceleração se a disciplina aplicável assentar predominantemente em parâmetros objetivos, verificáveis e previamente determinados, como se espera vir a suceder nas ZAER após a incorporação das orientações do PSZAER nos PDM. Sem esta condição, a transição para o novo regime legal poderá revelar-se fonte de insegurança jurídica adicional, contrariando os próprios objetivos de aceleração que fundamentaram a reforma legislativa.

5.6.2. Regime de comunicação prévia e obras isentas em ZAER

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, reflete uma opção legislativa de máxima aceleração procedimental, mesmo fora de ZAER, passando a dispor que a instalação de centros eletroprodutores de fontes de energia renovável, de instalações de armazenamento e de UPAC está sujeita a comunicação prévia, nos termos do RJUE[33].

E esta opção acompanha a alteração introduzida no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, que procede ao aperfeiçoamento da reforma do regime jurídico da urbanização e da edificação iniciada em 2024, nomeadamente através do reforço da centralidade do procedimento de comunicação prévia no sistema de controlo urbanístico, reforçando a segurança jurídica dos particulares ao clarificar as condições da sua tramitação e titulação, dispensando a fase de saneamento e apreciação liminar e reduzindo para um ano o prazo para a câmara poder apreciar a conformidade legal e regulamentar dos projetos e demais elementos instrutórios da comunicação prévia.

Caso a vigência do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 22 de abril, não venha a ser prorrogada, a partir de 1 de janeiro de 2027, o procedimento regra passará a ser o da comunicação prévia (ou mera

[33]No período de elaboração do PSZAER, foi publicado o Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio, tem como principal objetivo aperfeiçoar a reforma do regime jurídico da urbanização e da edificação introduzida em 2024, procurando responder às dificuldades práticas entretanto identificadas na sua aplicação. Neste contexto, o diploma procede à revisão do regime do licenciamento urbanístico, corrigindo dificuldades de aplicação reveladas pela reforma introduzida pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, designadamente ao nível da exequibilidade das soluções adotadas e da articulação entre as entidades intervenientes. Paralelamente, visa reforçar a coerência e a sistemática do RJUE, eliminando inconsistências resultantes das alterações anteriormente introduzidas e tornando o quadro normativo mais claro, coerente e operacional.

comunicação prévia) previsto no RJUE, sem prejuízo das situações de obras isentas no âmbito do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, e do RJUE.

A opção legislativa de sujeitar os projetos de energias renováveis ao procedimento de comunicação prévia enquadra-se, assim, numa tendência mais ampla de simplificação e desburocratização do controlo urbanístico, assente na transição de um modelo de intervenção administrativa prévia para um modelo de verificação *a posteriori* da conformidade com as normas urbanísticas e de ordenamento do território previamente estabelecidas.

Já quanto às ZAER, o artigo 48.º, n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 15/2022, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, prevê **a isenção de controlo prévio urbanístico para as operações urbanísticas respeitantes a projetos em ZAER, assenta numa presunção de antecipação normativa: o legislador assume que o regime que resulta da incorporação que os PDM façam das diretrizes e orientações de planeamento do PSZAER (Normas Gerais e Específicas do Programa), com as limitações supra assinaladas, densifica suficientemente o regime aplicável, permitindo a transição do controlo prévio para o mero controlo sucessivo.**

A eficácia do modelo de controlo sucessivo em ZAER depende, em última instância, da qualidade da densificação normativa operada a montante. Se o PSZAER e os PDM compatibilizados estabelecerem parâmetros objetivos, verificáveis e territorialmente precisos, o promotor poderá avaliar com segurança a conformidade do seu projeto. Na verdade, uma vez alterados os instrumentos de gestão territorial por referência ao PSZAER, nos termos expostos no ponto 2, o risco de desconformidade será residual, beneficiando o promotor de uma presunção de conformidade urbanística — para além da presunção de conformidade ambiental já assegurada —, o que justificará precisamente o regime de obras isentas de controlo prévio em ZAER.

A opção legislativa pelo controlo sucessivo tem implicações práticas muito relevantes fora das ZAER, pelas razões expostas quanto à insuficiente densificação normativa do regime de uso do solo pelos PDM. Se, por um lado, se pretende conferir celeridade ao procedimento, dispensando a intervenção municipal prévia na ótica da redução dos prazos globais de implementação dos projetos, por outro lado, transfere-se para o promotor o risco de desconformidade urbanística, sujeitando-o às consequências legalmente previstas para as situações desconformidade em fase de controlo sucessivo para verificação da conformidade da operação urbanística com as normas legais e regulamentares, se bem que tenha sido diminuído para um ano o anterior prazo de 10 anos (artigo 35.º, n.º 8 do RJUE).

Note-se que no regime atual do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 22 de abril, após o prazo de 30 dias, os municípios estão impedidos de inviabilizar a execução de operações urbanísticas, mediante a adoção de medidas da tutela da legalidade, mesmo quando se verifique que as mesmas violaram normas legais e regulamentares ou quando não tenham sido precedidas das pronúncias das entidades externas competentes ou nas situações em que com estas não se conformem (artigo 4.º-A , n.º 10, alínea b)), restringindo-se o controlo municipal à conformidade das obras com a comunicação prévia.

Paradoxalmente, o regime das operações urbanísticas isentas aplicável às ZAER é mais gravoso do ponto de vista segurança jurídica do particular, na medida em que a fiscalização

municipal destinada a assegurar a conformidade daquelas operações com as normas legais e regulamentares pode ser exercida a todo o tempo (artigo 90.º do RJUE).

Pelo que antecede – insuficiente densificação normativa dos PDM no enquadramento dos projetos de energias renováveis, ausência de regras urbanísticas comuns aplicáveis a estes projetos, rejeições tardias da comunicação prévia com a inevitável afetação da previsibilidade e segurança jurídica da parte dos promotores, leva a concluir que o sistema não está preparado para um modelo assente no mero controlo sucessivo em matéria de energias renováveis, sendo expetável a manutenção da prática corrente de recurso ao PIP.

A operatividade da presunção de superior interesse público no domínio específico da gestão urbanística merece desenvolvimento autónomo, porquanto é neste plano que se manifestam com maior acuidade as tensões entre a aceleração do licenciamento e a tutela dos interesses municipais fora das ZAER dado o tratamento conferido às energias renováveis nos PDM em vigor.

A alínea c) do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, ao estabelecer que a presunção de superior interesse público se sobrepõe ao interesse público de índole regional, municipal ou local no âmbito dos planos a importância para a saúde e a segurança públicas, do planeamento, construção e exploração de centros eletroprodutores de fonte renovável e de instalações de armazenamento, incluindo as respetivas ligações à rede, no âmbito dos planos diretores intermunicipais e municipais , não procede a uma eliminação ou anulação desses interesses locais, mas antes consagra uma técnica de ponderação relativa de interesses. Esta técnica normativa opera uma hierarquização funcional que, à semelhança do regime instituído no direito da União Europeia e no artigo n.º 4, alíneas a) e b) do Decreto-Lei n.º 15/2022, para derrogação dos regimes de proteção ambiental consagrados nas Diretivas 92/43/CEE (Habitats), 2009/147/CE (Aves) e 2000/60/CE (Água), estabelece uma presunção ilidível de prevalência dos interesses energéticos. Tal como sucede no quadro comunitário, esta ponderação relativa não suprime a competência municipal de apreciação, mas condiciona o seu exercício ao resultado que a lei presume adequado, salvo demonstração da afetação efetiva dos interesses locais. Trata-se, assim, de uma técnica consolidada no direito europeu para assegurar a efetividade de objetivos de interesse público qualificado em contextos de ponderação com outros valores igualmente protegidos, sem que tal implique a desconsideração dos interesses territoriais de âmbito regional, municipal ou local.

5.7. Questões práticas e interpretativas e recomendações para a sua superação

A aplicação do regime de controlo urbanístico aos projetos de energias renováveis suscita diversas questões práticas e interpretativas, decorrentes quer da articulação normativa entre os vários diplomas aplicáveis, quer da diversidade das práticas municipais.

São vários os entraves apontados aos procedimentos de controlo urbanístico, quer na ótica na articulação com os planos municipais, em especial com os planos diretores municipais, quer na ótica da ausência de uniformidade nas práticas procedimentais municipais relativamente a projetos de energias renováveis, sendo a simplificação e a uniformização dos procedimentos com a consequente previsibilidade e segurança jurídica, condição do pretendido licenciamento ágil.

Tenha-se em conta a falta de uniformização de procedimentos, de que as práticas municipais díspares ao longo no âmbito do procedimento de comunicação prévia, sua titulação, fase de utilização e liquidação de taxas, evidenciam são também resultado das dúvidas interpretativas geradas pelo geradas pelas alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 (Simplex Urbanístico), relativamente às quais as câmaras fizeram a sua própria adaptação.

Em primeiro lugar, a diversidade das práticas municipais na interpretação e aplicação do RJUE e da respetiva regulamentação constitui um dos principais obstáculos apontados ao controlo urbanístico dos projetos de energias renováveis. As câmaras municipais desenvolveram práticas díspares no âmbito do procedimento de comunicação prévia, sua titulação, fase de utilização e liquidação de taxas, em parte como resultado das dúvidas interpretativas geradas pelas alterações introduzidas no RJUE pelo Decreto-Lei n.º 10/2024 (Simplex Urbanístico).

Em segundo lugar, a circunstância de não se encontrar operativa a Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos constitui outro fator de disparidade dos procedimentos municipais, dificultando a uniformização e a interoperabilidade da informação.

Em terceiro lugar, a recolha dos pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidos em função das servidões administrativas e restrições de utilidade pública aplicáveis ao projeto constitui, na prática, o fator de maior entropia no controlo urbanístico. O procedimento de comunicação prévia com prazo implica que o interessado deve entregar, com a comunicação, todos os pareceres, autorizações ou aprovações legalmente exigidas, cabendo-lhe desencadear os procedimentos aplicáveis. Dada a diversidade dos regimes atinentes às servidões e restrições, a obtenção destes atos permissivos cria obstáculos significativos, não sendo observado o prazo de 10 dias para a emissão dos mesmos previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 30-A/2022.

Em quarto lugar, muitos planos diretores municipais ainda não foram revistos, encontrando-se desatualizados e criando inconsistências na regulamentação ou dificuldades de enquadramento dos projetos de energia renovável. Nos planos já revistos, existe por vezes discricionariedade excessiva no controlo municipal, preterindo-se critérios objetivos de ordenamento em favor de juízos ligados a conceitos indeterminados. Esta situação é agravada pela falta de uniformização de conceitos no domínio urbanístico por referência aos projetos de energias renováveis.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, estas questões práticas e interpretativas assumem nova configuração no contexto das ZAER. A isenção de controlo prévio urbanístico prevista no artigo 48.º, n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 15/2022, dispensa, para os projetos localizados nestas zonas, a verificação prévia formal da conformidade urbanística pela câmara municipal. Todavia, esta opção legislativa não dispensa a recolha dos pareceres e autorizações devidos em função das servidões administrativas e restrições de utilidade pública aplicáveis ao projeto, não elimina os riscos de desconformidade urbanística em fase de fiscalização, mas redu-los substancialmente

Face ao diagnóstico supra exposto, formulam-se as seguintes recomendações para a simplificação e aceleração dos procedimentos de controlo urbanístico de projetos de energias renováveis, distinguindo-se as que se dirigem à melhoria do quadro legal das que se dirigem à melhoria das práticas administrativas.

Recomendações para a melhoria do quadro legal:

1. Densificação normativa dos PDM: Os planos diretores municipais devem ser atualizados para incluir parâmetros objetivos, verificáveis e previamente determinados para a apreciação da conformidade urbanística dos projetos de energias renováveis, designadamente índices de ocupação, cérceas máximas, afastamentos, limites de potência instalada e percentagens de ocupação. A prevalência de normas de conteúdo subjetivo e de conceitos indeterminados nos planos municipais constitui um obstáculo estrutural à concretização das metas de aceleração e à eficácia do regime de controlo sucessivo. Mesmo fora das ZAER, a concretização das opções e metas do PNEC 20230, do Roteiro para a Neutralidade Carbónica, e demais orientações nacionais e regionais em matéria de transição energética e descarbonização, impõem o dever de atualização dos PDM em concretização destas opções, estabelecendo limites à conformação do regime de uso do solo pelos municípios nos seus planos, o que deve ser garantido, no quadro do sistema territorial em vigor, no âmbito do acompanhamento das revisões dos PDM.

2. Qualificação urbanística como infraestruturas territoriais: Os projetos de energias renováveis devem ser expressamente qualificados como obras de urbanização correspondentes a obras de criação e remodelação de infraestruturas territoriais, nos termos da alínea h) do artigo 2.º do RJUE, em conformidade com o Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro, que qualifica os sistemas gerais de produção e distribuição de energia como infraestruturas territoriais. Esta clarificação elimina as dúvidas quanto à tipologia das operações urbanísticas e uniformiza o tratamento municipal, evitando a avaliação fracionada das componentes dos projetos e assegurando a sua consideração na sua globalidade unitária, integrada e funcional.

3. Regime das taxas urbanísticas: Devem ser definidos princípios gerais relativos às taxas urbanísticas aplicáveis a projetos de energias renováveis, considerando as especificidades destas operações e a sua qualificação como infraestruturas territoriais. A atualização dos regulamentos municipais de taxas deve observar critérios de proporcionalidade e adequação à tipologia das operações urbanísticas em causa, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprova o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

Recomendações para a melhoria das práticas administrativas:

a) Operacionalização da Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos: A Plataforma Eletrónica dos Procedimentos Urbanísticos deve ser plenamente operacionalizada, assegurando a interoperabilidade com a Plataforma Eletrónica de Licenciamento do Setor Elétrico (PLSE) e com os sistemas de informação geográfica municipal. A digitalização integrada dos procedimentos constitui condição essencial para a uniformização das práticas municipais e a redução dos prazos de tramitação (artigo 8.º-A do RJUE e artigo 15.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 15/2022);

b) Capacitação técnica dos serviços municipais: Os serviços municipais devem ser dotados de recursos humanos tecnicamente qualificados para a apreciação das especificidades dos projetos de energias renováveis, designadamente nas dimensões territorial, ambiental, paisagística e energética. A capacitação deve abranger a interpretação do PSZAER e a articulação com os procedimentos de licenciamento elétrico e avaliação ambiental.

c) Uniformização das práticas municipais: As câmaras municipais devem adotar práticas uniformes na tramitação dos procedimentos de comunicação prévia, na titulação das operações, na fase de utilização e na liquidação de taxas, evitando disparidades que dificultem a previsibilidade para os promotores.

6. Pontos de bloqueio à simplificação:

Apesar da crescente centralidade estratégica das energias renováveis no contexto da transição energética, recentemente reforçada com a publicação do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, subsistem constrangimentos estruturais e procedimentais que dificultam a aceleração dos respetivos procedimentos de licenciamento. Esses bloqueios manifestam-se nos planos normativo e organizacional comprometendo a previsibilidade, a eficiência e a celeridade decisória.

Fragmentação e complexidade do quadro jurídico

O atual regime jurídico aplicável aos projetos de energias renováveis caracteriza-se pela sua compartimentação, densidade normativa e elevada complexidade técnica. A existência de três regimes setoriais distintos — elétrico, ambiental e urbanístico - e ainda os atinentes às servidões e restrições de utilidade pública que eventualmente impendem sobre a área de intervenção do projeto, determina uma fragmentação decisória, envolvendo uma pluralidade de entidades com competências próprias e frequentemente não articuladas.

Esta dispersão institucional conduz à duplicação de procedimentos e à redundância de exigências instrutórias. Acresce que os prazos decisórios são frequentemente extensos e imprevisíveis, contribuindo para a incerteza e insegurança jurídica. No pós-licenciamento, a monitorização dos projetos tende a revelar-se fragmentada e insuficientemente integrada em mecanismos de institucionais, não sendo sistematicamente utilizada para aperfeiçoar decisões futuras.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 de junho não procede a uma codificação integrada do regime de licenciamento de renováveis, limitando-se a alterar, pela sexta vez, o Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro. A transposição da RED III processou-se de forma faseada e dispersa por três diplomas (DL 99/2024, Lei n.º 29/2026 e DL 130/2026), adensando o mosaico normativo sem o simplificar estruturalmente. O Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio acrescenta ainda um quarto diploma ao conjunto, regulando a gestão dinâmica da capacidade de ligação à RESP como regime complementar ao SEN, sem articulação expressa com o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho. Este bloqueio não só subsiste como se agrava: o número de diplomas conexos aumentou, a coexistência dos três regimes setoriais distintos (elétrico, ambiental e urbanístico) mantém-se inalterada, e a pluralidade de entidades com competências próprias e frequentemente não articuladas — DGEG, APA, CCDR, autarquias, ICNF — persiste como característica estrutural do regime. A fragmentação decisória, a duplicação de procedimentos e a redundância de exigências instrutórias não são resolvidas.

Insuficiência e desigual capacitação de recursos humanos

A capacidade administrativa constitui um dos principais fatores críticos. Ao nível da Administração Central, verifica-se insuficiência de recursos humanos para responder ao volume crescente e à crescente complexidade técnica dos projetos submetidos a licenciamento.

Ao nível municipal, para além da limitação quantitativa de recursos, observa-se frequentemente uma insuficiente capacitação técnica especializada, designadamente em matérias ambientais, planeamento territorial e análise de projetos energéticos de grande escala. Tal circunstância contribui para atrasos na apreciação dos processos, prolongando a tramitação procedimental.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, embora atribua novas e relevantes competências à DGEG - coordenação do PSZAER, emissão de despachos de prorrogação de prazos, emissão de licenças de exploração provisórias, processamento de averbamentos de sobreequipamento e reequipamento, e operacionalização do deferimento tácito, gestão dinâmica dos TRC (Decreto-Lei n.º 100/2026, 22 de maio – 60 dias para formular pedidos), não prevê expressamente o reforço de meios humanos ou materiais da DGEG. Subsiste, assim, a pressão sobre a Administração Central, tendendo a aumentar com os dois diplomas, sem que nenhum deles assegure o correspondente reforço institucional. Ao nível municipal, embora se preveja a isenção de controlo prévio urbanístico em ZAER que, tendencialmente, confere celeridade ao procedimento, a necessidade de compatibilizar os PDM's com o PSZAER, exige competências técnicas de que muitos municípios não dispõem. O risco de deferimentos tácitos por inércia administrativa — sem verdadeira análise técnica — mantém-se como preocupação central.

Planeamento territorial desatualizado e ausência de enquadramento estratégico

O ritmo lento de revisão dos planos diretores municipais constitui outro fator de bloqueio relevante. Muitos instrumentos de gestão territorial não integram de forma expressa e estratégica a instalação de infraestruturas de energias renováveis, gerando incerteza quanto à sua admissibilidade e enquadramento.

A ausência de critérios territoriais claros potencia conflitos interpretativos, contencioso administrativo e decisões divergentes entre municípios. Esta realidade é agravada pela instabilidade jurídica recentemente associada ao quadro normativo urbanístico, sujeito a frequentes alterações legislativas, o que dificulta a consolidação de práticas administrativas estáveis e previsíveis.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho introduz uma inovação estrutural que endereça diretamente este bloqueio à criação das ZAER, definidas como *"zona específica, em terra, no mar ou em águas interiores, designada como particularmente adequada para a implantação de centrais de energia renovável e das infraestruturas de rede ou armazenamento necessárias para integrar a energia renovável no SEN"*. As ZAER são identificadas no âmbito do PSZAER, programa setorial vinculativo para entidades públicas que resulta de cartografia excluindo valores ambientais protegidos e distinguindo zonas de potencial solar e eólico. Contudo, o bloqueio subsiste parcialmente: o PSZAER não produz efeitos diretos e imediatos perante particulares até à compatibilização e incorporação nos planos territoriais municipais (PDM's), nos termos

do RJIGT, sem que exista prazo vinculativo para os municípios procederem a essa compatibilização. Enquanto as ZAER não estiverem efetivamente designadas e os PDM's compatibilizados, o planeamento territorial permanece parcialmente desatualizado face ao novo enquadramento estratégico.

Simplificação procedimental de natureza excecional e temporária

Nos últimos anos, têm sido adotadas medidas de simplificação procedimental com carácter excecional e temporário, associadas aos contextos de emergência energética ou metas europeias de descarbonização. Contudo, a natureza transitória dessas soluções gera incerteza quanto à sua continuidade e aplicabilidade, comprometendo a estabilidade do regime jurídico e a confiança dos promotores, reclamando-se, designadamente, a manutenção da vigência do Decreto-Lei n.º 30-A/2022, como regime geral.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho representa um avanço relevante na transição de um regime de simplificação excecional e temporário para um regime de natureza estrutural e permanente. O diploma consagra, de forma integrada no SEN, mecanismos como o deferimento tácito generalizado nos procedimentos de licenciamento de renováveis em ZAER (artigo 130.º do CPA), a presunção de interesse público superior, a emissão de licença de exploração provisória com o pedido de vistoria, e a transformação do sobreequipamento (até 50% da potência de ligação) e reequipamento em meros averbamentos. Estes mecanismos, ao contrário das medidas do Decreto-Lei n.º 30-A/2022 de 18 de abril, não têm natureza transitória. Contudo, o bloqueio atenua-se sem desaparecer completamente: o Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril continua em vigor em simultâneo até final de 2026, e a operacionalização das ZAER — de cuja efetiva designação depende parte significativa da simplificação — não está ainda concluída. O Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio, por sua vez, possui natureza expressamente transitória (vigora apenas até 30 de junho de 2027), o que reproduz o padrão de soluções temporárias criticado neste ponto.

Crescente complexidade técnica dos projetos

Paralelamente, os projetos de energias renováveis têm vindo a adquirir maior complexidade técnica, quer pela sua dimensão, quer pela integração de tecnologias híbridas (armazenamento, hibridização, digitalização da operação, ligação à rede em contextos congestionados). Esta evolução exige análises técnicas mais sofisticadas, reforçando a pressão sobre entidades administrativas já limitadas em recursos e competências especializadas.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho acentua este bloqueio ao introduzir novas camadas de complexidade técnica no regime - a definição de ZAER exige avaliação ambiental estratégica do PSZAER, o conceito de "partilha de energia" (autoconsumo dentro de uma zona de oferta/área geográfica de energia renovável produzida ou armazenada fora do local de consumo - acrescenta complexidade ao regime de autoconsumo, e a equiparação plena do armazenamento ao regime das renováveis (incluindo a Estratégia Nacional de Armazenamento, com metas de 3 GW de baterias e 3,9 GW de bombagem hídrica até 2030) implica análises técnicas mais sofisticadas. O Decreto-Lei n.º 100/2026, 22 de maio ao introduzir mecanismos

de cisão, agregação, renúncia, permuta e cedência de títulos de reserva de capacidade, acrescenta igualmente complexidade técnica e jurídica à gestão da capacidade de rede. Este bloqueio não só subsiste como é inerente à própria evolução do setor: a simplificação procedimental não elimina a complexidade técnica dos projetos, antes reforça a pressão sobre entidades administrativas que devem decidir mais rapidamente sobre projetos mais complexos.

Digitalização sem interoperabilidade

Embora tenham sido promovidas iniciativas de digitalização e desmaterialização de procedimentos, estas não são acompanhadas de verdadeira interoperabilidade entre plataformas e entidades administrativas. Persistem sistemas informáticos autónomos, com diferentes requisitos técnicos e ausência de partilha automática de dados. A digitalização sem integração de sistemas e sem reengenharia de processos não elimina a fragmentação decisória nem reduz substancialmente os tempos de tramitação, podendo inclusive gerar duplicação de carregamento de informação e maior complexidade operacional para os promotores.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, reforça o modelo de balcão único eletrónico com a DGEG como entidade coordenadora centralizada, mas não introduz uma reformulação da arquitetura digital nem impõe interoperabilidade técnica, semântica e organizacional entre os sistemas da DGEG, APA, CCDR, ICNF e autarquias. O diploma não estabelece prazos vinculativos para pareceres sectoriais nem mecanismos sancionatórios para o incumprimento de prazos de pronúncia, pelo que a celeridade do procedimento permanece dependente da capacidade e vontade de resposta de múltiplas entidades não vinculadas a prazos perentórios. O Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio prevê tramitação eletrónica para os pedidos relativos a TRC junto da DGEG, mas não aborda a integração com as restantes plataformas do ecossistema de licenciamento. O bloqueio subsiste, a digitalização sem integração efetiva de sistemas continua a não eliminar a fragmentação decisória nem a reduzir substancialmente os tempos de tramitação.

Ineficiência no aproveitamento da capacidade de rede

Um dos bloqueios estruturais mais significativos reside na limitação e gestão ineficiente da capacidade de ligação à rede elétrica. A escassez de capacidade disponível, associada a mecanismos de atribuição pouco dinâmicos ou a atrasos no reforço da infraestrutura, impede a concretização de projetos já licenciados ou em fase avançada de desenvolvimento.

Adicionalmente, a ausência de mecanismos eficazes de libertação de capacidade não utilizada ou de coordenação entre planeamento da rede e planeamento territorial contribui para o subaproveitamento do potencial instalado e para a imobilização de investimento.

Este é o ponto de bloqueio onde se verifica a evolução legislativa mais dirigida ao constrangimento identificado. O Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio, cria um regime complementar ao SEN para a gestão dinâmica da capacidade de injeção na RESP após a atribuição do TRC, introduzindo mecanismos de cisão, agregação, renúncia e permuta de

títulos, bem como de cedência e atribuição de capacidade. O diploma permite dividir, agregar, ceder ou alterar reservas de capacidade, com o objetivo explícito de desbloquear projetos de produção de energia renovável. A renúncia à capacidade incentiva a libertação de capacidade paralisada, com devolução de 80% da caução (100% se requerida até 22 de junho de 2026). Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho inclui na definição de ZAER as *"infraestruturas de rede necessárias para integrar a energia renovável no SEN"*, sinalizando uma abordagem integrada de planeamento. Todavia, o bloqueio subsiste parcialmente: o Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio vigora apenas até 30 de junho de 2027 (natureza transitória), não aborda o planeamento de reforço da infraestrutura de rede em articulação com as ZAER, nem a coordenação sistemática entre planeamento da rede e planeamento territorial. Os dois diplomas operam em paralelo sem articulação expressa entre si, podendo gerar lacunas de coordenação. A tensão entre a aceleração do licenciamento e a disponibilidade efetiva de rede mantém-se como desafio estrutural.

7.Avaliação das opções estratégicas para o licenciamento ágil e previsível:

As opções estratégicas relativas à tipologia de licenciamento (OE 5) equacionaram:

OE5.1. o licenciamento com janela única nacional (só DGEG) e licenciamento municipal apresenta-se como um risco por falta de capacitação técnica para avaliar componentes ambientais dos projetos em fases de pré e pós implementação. Para a simplificação de procedimentos é uma oportunidade decorrente da adoção de mecanismos de concentração de decisão e pareceres de revisão do quadro jurídico com ganhos de tempo.

OE5.2. O licenciamento com janela única nacional (DGEG + APA) e licenciamento municipal, é uma oportunidade para o licenciamento elétrico e licenciamento urbanístico com conetividade institucional, capacitação de recursos técnicos e digitalização. Para a simplificação de procedimentos é por isso uma oportunidade com ganhos de tempo, embora com riscos pela dependência da adoção de mecanismos de concentração de decisão e revisão do quadro jurídico.

OE5.3 O licenciamento municipal precedido de plano municipal para produção energia renovável reforça, em termos de licenciamento urbanístico, o enquadramento do projeto no modelo territorial municipal se articulado com o PDM. Para a simplificação de procedimentos é uma oportunidade com ganhos de tempo, tendo como riscos a dependência da adoção de mecanismos de articulação com o PDM.

Quanto à opção OE5.1 – Janela Única Nacional (DGEG) com Licenciamento Municipal, esta opção concentra o procedimento de controlo prévio na DGEG, enquanto entidade coordenadora única do licenciamento elétrico, mantendo-se o licenciamento municipal autónomo.

O objetivo é simplificar e acelerar os procedimentos administrativos, reduzir a multiplicidade de interlocutores e conferir maior previsibilidade aos promotores, assegurando simultaneamente

a articulação com os planos territoriais e as competências próprias dos municípios no domínio do licenciamento urbanístico, .

A avaliação das opções estratégicas foi efetuada no Relatório Temático Jurídico de maio de 2026 (Capítulo 4). Atenta a alteração do quadro legal entretanto operada com a publicação em 29 de junho de 2026, do Decreto-Lei n.º 130/2026 de 29 de junho, importa avaliar as opções deste regime, em articulação com as alterações ao regime urbanístico introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 dxe maio, no RJUE, no âmbito do factor crítico Licenciamento ágil e previsível tendo por referência as suas dimensões estruturantes.

8.Licenciamento ágil e previsível:

Da análise dos regimes legais aplicáveis aos procedimentos de controlo prévio elétrico, ambiental quanto à apreciação da conformidade ambiental dos projetos localizados na ZAER e do controlo municipal urbanístico em vigor à data da avaliação, resultou que os promotores se vêm confrontados com procedimentos não articulados entre si, morosos e com falta de previsibilidade. Estas preocupações foram evidenciadas nos *focus group* do licenciamento ágil..

Face à OE5.2, a qual na âmbito da AAE se apresenta como robusta para prossecução dos objetivos da aceleração dos licenciamentos, consideram-se as seguintes dimensões:

1.Integração institucional:

A OE5.2 propõe uma janela única nacional, sob coordenação da DGEG, com integração orgânica da APA enquanto autoridade ambiental responsável pela verificação ambiental do projeto desde a fase inicial. No modelo do Decreto-Lei n.º 130/2026, de 20 de junho, a DGEG assume igualmente o papel de entidade coordenadora e é definido um ponto único de contacto – gestor de procedimento (artigo 16.º, n.º 6), operando a tramitação numa plataforma eletrónica com interoperabilidade garantida (artigo 15.º, n.º 3) e a APA limita-se a uma consulta circunscrita (25 dias) no quadro da apreciação da conformidade ambiental (artigo 42.º-A, n.º 6), sem integração orgânica no procedimento principal. O modelo revela, assim, um grau de integração institucional que assegura um ponto único de entrada e contacto - *one stop shop*, e uma janela única decisória integrada onde a decisão ambiental e a decisão energética são produzidas em simultâneo e de forma articulada.

No que respeita aos municípios, o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho vai mais longe do que a OE5.2 ao dispensar integralmente o controlo prévio urbanístico em ZAER (artigo 48.º, n.º 3, alínea c)), limitando a intervenção municipal a uma mera notificação para conhecimento do início dos trabalhos e à fiscalização sucessiva. A OE5.2, por seu turno, preserva o licenciamento municipal nas vertentes de controlo prévio (licença e comunicação prévia com prazo), garantindo a verificação da conformidade com os planos territoriais. Na prática e até à conclusão dos procedimentos de revisão dos PDM, fora de ZAER, prevê-se que a utilização generalizado do PIP, contorne a simplificação pretendida pelo legislador.

Não prevê expressamente, conferências procedimentais deliberativas na fase de licenciamento projeto a projeto em ZAER — a articulação interinstitucional opera sobretudo a montante, na

fase de elaboração e avaliação ambiental estratégica do programa setorial, e a jusante, mediante o modelo de gestor de procedimento como ponto único de contacto.

2. Simplificação e aceleração procedimental:

O regime em ZAER estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho alcança ganhos de celeridade muito significativos com a redução dos prazos máximos aplicáveis às várias fases dos procedimentos para metade face ao regime geral de licenciamento (de 2 anos para 1 ano no controlo prévio *onshore*; de 1 ano para 6 meses na licença de produção) modelo de decisão de deferimento tácito e isenção de controlo prévio urbanístico.

A celeridade fundamenta-se na presunção, estabelecida no próprio diploma, de que a implantação de projetos de energia renovável e das infraestruturas de rede ou armazenamento associadas em ZAER não terá, em regra, um impacto ambiental significativo, podendo esse impacto, quando exista, ser mitigado. É precisamente esta avaliação prévia de baixo risco ambiental, realizada a montante e de forma agregada no âmbito do programa setorial que define cada ZAER, que permite comprimir os prazos de decisão sem comprometer as salvaguardas ambientais e sociais que, nas demais localizações, justificam prazos mais alargados. Esta lógica materializa-se, designadamente, na redução do prazo de reconhecimento da completude do pedido de 45 para 30 dias, na redução do prazo máximo de emissão da licença de produção de um ano para seis meses, na redução dos limites globais do procedimento de controlo prévio de dois para um ano nos projetos onshore e de três para dois anos nos projetos offshore, e no procedimento abreviado de apreciação de conformidade ambiental, com prazos próprios de decisão de 45 ou 30 dias e de pronúncia da APA de 25 dias.

A par da dispensa de AIA e de procedimento de controlo prévio urbanístico, o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho estabelece uma Presunção de Interesse Público Superior - presume-se o superior interesse público, e a sua importância para a saúde e segurança públicas, ao planeamento, construção e exploração dos centros eletroprodutores de fonte renovável e instalações de armazenamento, incluindo a ligação à rede, sobrepondo-se ao interesse público de índole regional, municipal ou local no âmbito dos planos diretores intermunicipais e municipais — regra que, embora não seja exclusiva das ZAER, assume particular relevância prática nestas zonas, dada a sua vocação de aceleração.

Por seu turno a OE5.2 procurava a simplificação por via da concentração decisória e da prática simultânea dos vários atos (conferências procedimentais deliberativas), sem dispensar a verificação ambiental individualizada. Os ganhos de tempo na OE5.2 dependeriam da efetividade dessas conferências — se os mecanismos de concentração de decisão não funcionarem adequadamente, o modelo pode não produzir a simplificação material pretendida.

Em termos de eficácia comparada, o Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho oferece uma simplificação mais reforçada, porém territorialmente circunscrita (apenas em ZAER), enquanto a OE5.2 propõe uma simplificação estrutural de aplicação geral, potencialmente menos célere, mas mais abrangente.

3. Robustez/Segurança jurídica e ambiental

A robustez ambiental do regime ZAER assenta na robustez da AAE prévia que fundamenta a delimitação das zonas. Os critérios de exclusão e a obrigação de definir medidas de mitigação adequadas (artigo 40.º-B) conferem densidade normativa ao controlo ambiental a montante, embora a dispensa da verificação ambiental projeto a projeto introduza um risco técnico: se a avaliação estratégica não for suficientemente granular ou atualizada, projetos concretos podem produzir impactes imprevistos. A cláusula de salvaguarda do artigo 42.º-A, n.º 7 - remissão para AIA quando se identifiquem impactes não previstos, mitiga parcialmente este risco.

Por seu turno, a OE5.2 oferece maior robustez ambiental por via da verificação individualizada pela APA, integrada no procedimento único, conferindo granularidade à análise de cada projeto. Em contrapartida, introduz maior risco procedimental caso os mecanismos de concentração de decisão não operem com a efetividade pretendida — a dependência da efetividade das conferências procedimentais deliberativas é a principal vulnerabilidade do modelo.

Do ponto de vista da segurança jurídica dos promotores, o regime das ZAER proporciona maior previsibilidade dada a prévia definição das condições aplicáveis aos projetosi, o que para reduzir a margem de incerteza associada às condições ambientais incorporadas na decisão final sobre a atribuição da licença de produção. A previsão de decisão tácita em matéria de conformidade ambiental, habilita ao início da fase subsequente de obtenção das autorizações e demais títulos legalmente exigíveis, em função das características do projeto e das condicionantes efetivamente aplicáveis ao uso do solo, designadamente servidões administrativas e restrições de utilidade pública, mas pode criar insegurança jurídica, designadamente, para o financiamento do projeto.

4. Previsibilidade para os promotores:

O Decreto-Lei n.º 130/2026, 29 de junho assegura previsibilidade através de: (i)Prazos legais fixos e significativamente encurtados em ZAER; (ii) deferimento tácito em caso de incumprimento dos prazos; (iii) previsibilidade ao nível ao nível das regras e plano de monitorização a aplicar ao projeto; (iv) Gestor de procedimento como ponto único de contacto; (v) comunicação da receção e reconhecimento da completude do pedido com indicação dos prazos (artigo 14.º-A, n.º 1).

O procedimento não dispensa a recolha de pareceres e autorizações devidas em função da localização relativas a condicionantes. A passagem para um modelo de controlo sucessivo municipal potencia insegurança e imprevisibilidade uma vez que submete os promotores ao risco de incompatibilidade superveniente, sujeitando-os às consequências legalmente previstas para as situações de desconformidade urbanística em sede de controlo sucessivo (situações de comunicação prévia) e/ou de fiscalização, situação que se prevê vir a contornada pela apresentação de pedidos de informação prévia, que por via da respetiva aprovação atestem o cumprimento do regime territorial.

Esta fragilidade do sistema, ancorada na insuficiente densificação do enquadramento das energias renováveis nos PDM em vigor, é, contudo, atenuada para as ZAER, atenta a conformação do regime de uso do solo a definir pelos PDM pelas respetivas Normas Gerais.

Em ZAER, acresce à presunção de compatibilidade ambiental, uma presunção de compatibilidade territorial, operada pela prevalência do interesse energético nos termos definidos pelo PSZAER, o que justifica o regime de controlo municipal sucessivo.

O Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho concretiza parcialmente as orientações da OE5.2, na medida em que institui a DGEG como entidade coordenadora e ponto único de contacto – gestor do procedimento, opera através de plataforma eletrónica com interoperabilidade garantida e procura a celeridade processual com redução de prazos. Afasta-se, todavia da OE5.2 em aspetos estruturais: (i) substitui a verificação ambiental individualizada pela APA por uma apreciação de conformidade expedita, baseada na presunção de compatibilidade

A análise realizada do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, aponta para a omissão de um capítulo de monitorização ambiental dos projetos localizados em ZAER.

As obrigações de monitorização decorrem, primariamente, das medidas de mitigação estabelecidas no programa setorial e verificadas no quadro da apreciação da conformidade ambiental (artigo 42.º-A), bem como do regime geral do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 (quando aplicável) e do Decreto-Lei n.º 232/2007 (monitorização da implementação do programa setorial). É proposto no capítulo 9 do presente Relatório Temático.

A declaração ambiental que acompanha a aprovação do programa setorial deve, nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, estabelecer as medidas de controlo previstas para acompanhar os efeitos significativos no ambiente da aplicação do programa. A revisão periódica do programa setorial, tendo em conta os relatórios sobre o estado do ordenamento do território e a evolução das condições ambientais (artigo 40.º-C, n.º 11), constitui também um mecanismo de monitorização a nível estratégico.

9.Regime de monitorização e pós-avaliação:

9.1. A monitorização no contexto da proposta de PSZAER

O artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022 regula exclusivamente a fase de apreciação prévia, prevendo a verificação da conformidade com as Normas Específicas do PSZAER no momento da submissão do pedido, mas não institui um regime de monitorização pós-decisão, tal como referido *supra* na análise realizada do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho.

O regime de pós-monitorização dos projetos em ZAER constitui uma componente estruturante da RED III, cuja justificação decorre diretamente da opção de antecipar a avaliação dos efeitos ambientais para o nível estratégico, dispensando os projetos individuais de avaliação de impacte ambiental previa. Esta antecipação só se justifica, do ponto de vista da proteção ambiental e da segurança jurídica, se for acompanhada de um sistema robusto de verificação contínua da conformidade dos projetos com as regras e medidas de mitigação previamente

estabelecidas pelo Programa, assegurando que os pressupostos ambientais que fundamentaram a dispensa de AIA se mantêm válidos ao longo de todo o ciclo de vida das infraestruturas.

Neste enquadramento, as Normas Específicas do PSZAER impõem aos promotores um conjunto denso e diferenciado de obrigações de monitorização pós-decisão, articuladas por domínio temático e por fase do ciclo de vida do projeto.

O elemento distintivo do sistema de pós-monitorização a instituir deve residir no regime de gestão adaptativa consagrado nas Normas Específicas, o que traduz uma opção normativa plenamente conforme com a Diretiva RED III e com o principio da prevenção em matéria ambiental, que impõe a obrigação de assegurar que as medidas de mitigação definidas ao nível da avaliação ambiental estratégica sejam objeto de monitorização efetiva durante a fase de implementação dos projetos, permitindo a adoção de medidas corretivas proporcionais quando se verifiquem impactes não previstos ou de magnitude superior à estimada.

O regime das Normas Específicas materializa a exigência de monitorização pós-decisão enquanto garantia substantiva do nível de proteção ambiental, impondo que os resultados dos programas de acompanhamento relativamente à aplicação das medidas de mitigação constituam fundamento juridicamente vinculativo para a decisão sobre a manutenção ou alteração das medidas de mitigação aplicáveis ao projeto, ou ainda de adoção de novas medidas, tal como decorre do artigo 42.º-A, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 15/2022.

Esta vinculatividade jurídica dos resultados da monitorização decorre, em primeiro lugar, do princípio da prevenção consagrado no artigo 191.º, n.º 2, do TFUE, que impõe que a política ambiental da União se baseie na ação preventiva e na correção dos danos ambientais na fonte, e, em segundo lugar, do princípio da precaução previsto no mesmo preceito, que fundamenta a obrigação de agir perante indícios de impactes ambientais negativos mesmo quando subsista incerteza científica quanto à sua magnitude ou probabilidade. A monitorização opera, neste contexto, como instrumento de concretização de ambos os princípios, assegurando que a simplificação procedimental introduzida pelo regime das zonas de aceleração não compromete a capacidade de deteção e correção de impactes ambientais ao longo do ciclo de vida do projeto. Caso, pelo contrário, sejam identificados impactes não previstos na apreciação de conformidade ambiental, devem ser implementadas medidas adicionais ou alteradas as existentes de forma proporcional à significância dos impactes verificados.

A monitorização dos projetos opera, deste modo, como a contrapartida funcional e a garantia substantiva da dispensa de AIA, no sentido de a avaliação ambiental antecipada ao nível estratégico — realizada no âmbito do PSZAER - só ser sustentável de acordo com o princípio da prevenção em matéria ambiental, se a monitorização pós-decisão ao nível do projeto assegurar um mecanismo efetivo de deteção, correção e, quando necessário, de revisão das medidas de proteção ambiental. Esta exigência encontra-se em linha com as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação das zonas de aceleração, que enfatizam que a simplificação procedimental decorrente da designação dessas zonas não pode comprometer o nível de proteção ambiental exigido, o que implica também que os Estados-Membros assegurem mecanismos de acompanhamento que garantam a efetividade das medidas de

mitigação estabelecidas na avaliação ambiental estratégica do plano ou programa que delimita as zonas.

A efetividade do sistema de pós-monitorização depende, contudo, da sua integração num quadro institucional de governança que assegure a agregação e utilização dos dados produzidos. As Normas de Governança da proposta de PSZAER cumprem esta função, atribuindo à entidade coordenadora a gestão do sistema de informação e monitorização e a promoção da aplicação uniforme das Normas Específicas, instituindo um sistema integrado, georreferenciado e interoperável e impondo a publicação de um relatório anual de execução. O sistema inclui uma avaliação estratégica trienal independente, incidindo sobre a eficácia das salvaguardas, os efeitos cumulativos, a concentração territorial e a aplicação uniforme das normas do Programa. Este conjunto de mecanismos assegura que a monitorização dos projetos individuais é sistematicamente consolidada e utilizada como fundamento para a gestão adaptativa do Programa.

A coerência entre estes dois níveis — o projeto e o Programa — é uma exigência inerente à natureza do regime das ZAER: ao dispensar a avaliação de impacte ambiental ao nível do projeto individual, transfere-se para o programa setorial e para o seu sistema de monitorização a responsabilidade de garantir que os efeitos ambientais cumulativos, as pressões territoriais e as consequências não previstas na avaliação ambiental estratégica são identificados, avaliados e corrigidos de forma atempada.

9.2. Fundamentação jurídica para a definição de regime de monitorização dos projetos em ZAER

Nesta esteira, a RED III impõe aos Estados-Membros uma revisão periódica dos planos de designação das RAA, nos termos do artigo 15.º-C, n.º 3. Esta obrigação pressupõe, por necessidade lógica e operacional, a existência de um mecanismo de recolha e tratamento de informação ambiental que alimente a revisão, ou seja, pressupõe um regime de monitorização.

O estudo da Comissão[34] recomenda expressamente a definição de um prazo específico para a revisão e a incorporação de atualizações sobre dados ambientais disponíveis e impactes. Acresce que os projetos em ZAER, embora isentos de AIA, ficam obrigatoriamente sujeitos ao procedimento de triagem ao abrigo do artigo 16.º-A, n.os 4 e 5, destinado a identificar se são suscetíveis de dar origem a efeitos adversos significativos imprevistos que não tenham sido identificados na AAE do plano, o qual gera dados ambientais que a Diretiva impõe que sejam carreados para revisão do plano da ZAE, configurando um dever de "retroalimentação" que só pode ser cumprido mediante um sistema organizado de registo, conservação e análise dos resultados.

A orientação da Comissão[35] reconhece expressamente que a criação de um enquadramento para monitorizar a eficácia das medidas de mitigação pode contribuir para minimizar os

[34] Study on the designation of Renewables Acceleration Areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy — Final Report, cit., págs. 32 e 33.
[35] Commission Staff Working Document — Guidance on designating renewables acceleration areas, SWD(2024), Bruxelas, que acompanha a Recomendação da Comissão sobre a aceleração dos procedimentos de concessão de licenças para projetos de energia renovável e infraestruturas conexas, C(2024).

impactos ambientais negativos, pelo que a monitorização é a condição de legitimidade da presunção em que assenta o regime das ZAER.

Paralelamente, a sujeição obrigatória do plano de designação das ZAER a AAE implica a aplicação do artigo 10.º da Diretiva 2001/42/CE, relativa à AAE de planos e programas, que impõe a monitorização dos efeitos ambientais significativos da execução dos planos e programas, a fim de identificar atempadamente efeitos adversos imprevistos para serem adotadas as medidas corretivas adequadas, obrigação diretamente aplicável ao PSZAER.

O *mitigation rulebook* deve, ademais, assegurar o cumprimento das obrigações dos artigos 6.º, n.º 2, e 12.º, n.º 1, da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992 (Diretiva Habitats) e do artigo 5.º da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009 (Diretiva Aves), disposições que impõem deveres contínuos de proteção de espécies e habitats que não se esgotam no momento da designação das ZAER e que exigem verificação permanente.

Completa este quadro de obrigações o Regulamento (UE) 2018/1999, de 11 de dezembro, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, que impõe obrigações de reporte sobre a implementação dos planos nacionais de energia e clima, pressupondo, para o efeito, um mecanismo de recolha organizada de dados sobre as ZAER.

Convertendo a análise para o plano do direito interno, verifica-se que o quadro normativo português apresenta lacunas que impedem o pleno cumprimento às obrigações *supra* identificadas, dado que o recém aprovado Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho, não prevê, a monitorização da execução dos projetos em ZAER, matéria que exige a criação *ex novo* de procedimentos e das correspondentes regras.

O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 232/2007 transpõe o artigo 10.º da Diretiva AAE, impondo a monitorização dos efeitos significativos no ambiente da execução de planos sujeitos a avaliação ambiental, mas a sua operacionalização carece de regulamentação específica que a enquadre.

Por seu turno, embora o artigo 20.º-A do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, estabeleça um regime de monitorização e vigilância sistemática do estado de conservação dos habitats e das espécies, o diploma não prevê de que forma esse regime se articula com a isenção de AIA aplicável aos projetos localizados em ZAER, nem define os mecanismos específicos destinados a assegurar que essa isenção não compromete os objetivos de conservação prosseguidos pelo artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva Habitats.

A inserção sistemática do PSZAER no ordenamento jurídico português como um plano setorial com incidência territorial direta, ao identificar e delimitar áreas do território nacional afetas a um uso específico (produção de energia renovável), que vincula as entidades públicas e os particulares a um regime jurídico diferenciado de licenciamento, está na sua execução sujeita ao regime de avaliação da execução de planos previsto RJIGT, que prevê, designadamente, a avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais que determinaram a sua elaboração e a identificação dos fatores de evolução que possam justificar a respetiva alteração ou revisão (artigos 186.º a 1898.º).

O artigo 187.º, em particular, incumbe as entidades responsáveis pela elaboração dos planos de promover *a permanente avaliação da adequação e concretização da disciplina consagrada nos mesmos, devendo assegurar o acompanhamento da sua execução e a identificação de efeitos não previstos,* a qual deve fundamentar a revisão Plano sempre que se verifiquem tais efeitos.

A articulação com o RJIGT insere-se na lógica geral do sistema de planeamento territorial, que concebe os planos como instrumentos dinâmicos sujeitos a avaliação permanente. Em termos práticos, a criação de um regime de monitorização para o PSZAER deverá prever a sua articulação com os mecanismos de acompanhamento previstos no RJIGT, nomeadamente, no âmbito do acompanhamento dos planos, com os relatórios de estado do ordenamento do território e com os procedimentos de revisão e alteração dos planos territoriais, assegurando que a informação produzida pela monitorização das ZAER alimenta não apenas a revisão do próprio PSZAER, mas também a atualização dos demais instrumentos de gestão territorial com os quais este se deve compatibilizar.

Nos termos das orientações da Comissão, a monitorização não constitui, no contexto das ZAER, um mero requisito de gestão ambiental, assumindo antes uma função jurídica estrutural.

Opera, em primeiro lugar, como condição de manutenção da presunção de conformidade, na medida em que o benefício central do regime assenta numa presunção de que os projetos conformes com o *rulebook* (as normas específicas da proposta de PSZAER) não produzem impactes significativos[36], presunção que só é juridicamente sustentável enquanto se verificar que as premissas factuais em que se funda permanecem válidas. Opera, em segundo lugar, como pressuposto do procedimento acelerado de licenciamento, na medida em que o procedimento abreviado de verificação da conformidade ambiental está condicionado à demonstração de que o projeto não é «*altamente suscetível de gerar efeitos adversos significativos imprevistos*[37] ou na formulação do artigo 42.º-A, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, de que *não é suscetível de provocar impactes ambientais negativos significativos*, demonstração que só é possível se existir informação atualizada sobre os efeitos ambientais dos projetos nas ZAER. Opera, em terceiro lugar, como instrumento de "retroalimentação" normativa, porquanto a revisão periódica do plano e a atualização do *rulebook* dependem funcionalmente de dados sobre a eficácia das medidas e sobre impactes imprevistos, sem os quais estas obrigações são inexequíveis.

Opera, em quarto lugar, como salvaguarda contra litígios, uma vez que, tal como indicam as orientações da Comissão, a adequação do processo de designação e das medidas de mitigação reduz o risco de litígios administrativos e judiciais. Opera, finalmente, como garantia de conformidade com o primado do direito ambiental da União, uma vez que a isenção de AIA não suspende as disposições da Diretiva Habitats nem da Diretiva Aves, relativas aos deveres de natureza contínua e de resultado, cuja observância exige instrumentos que permitam à autoridade competente detetar a deterioração dos habitats e das espécies e intervir.

Em conclusão, a instituição de um regime de monitorização para o PSZAER não constitui uma opção de política legislativa, antes configurando uma exigência decorrente do direito da União

[36] RAA EU Guidance, p. 20.
[37] Study on the designation of Renewables Acceleration Areas (RAAs), cit., p. 33.

Europeia, ancorada cumulativamente nos artigos 15.º-C, n.º 3 (eficácia do *mitigation rulebook* como condição da isenção e revisão periódica), 16.º-A, n.os 4 e 5 (triagem com retroalimentação), no artigo 10.º da Diretiva AAE (monitorização da execução de planos), no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva Habitats (dever contínuo de evitar deterioração).

A articulação com o regime de acompanhamento de planos do Decreto-Lei n.º 80/2015, é uma oportunidade, dado que e os mecanismos de avaliação permanente convergem funcionalmente com as exigências da RED III, como se referiu. A previsão de um regime de monitorização nas normas de governança da proposta do PSZAER é, portanto, condição necessária da transposição conforme da RED III e fundamento jurídico do procedimento acelerado de licenciamento que constitui a principal vantagem das zonas de aceleração para promotores e para o cumprimento das metas nacionais de energia renovável.

Não obstante, a operacionalização a nível institucional não é condição suficiente para a plena operacionalização do regime das ZAER. É necessário garantir a monitorização da execução dos projetos para manter a presunção de conformidade com o *mitigation rulebook* (as normas específicas da proposta de PSZAER).

As normas de monitorização deverão definir claramente as competências das entidades públicas envolvidas, os mecanismos de articulação institucional e os procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos projetos, assegurando a partilha de informação entre as autoridades competentes. Deverão igualmente estabelecer as obrigações dos promotores, designadamente quanto à execução dos programas de monitorização, as componentes ambientais a monitorizar, os respetivos indicadores, a periodicidade das ações de monitorização, o conteúdo dos relatórios e os mecanismos de comunicação dos resultados impactes ambientais relevantes, a conservação dos registos e a adoção, em tempo útil, das medidas corretivas ou de mitigação que se revelem necessárias para assegurar o cumprimento das condições aplicáveis ao projeto.

9.3. Proposta de regime de monitorização:

Propõe-se, por isso, a introdução no Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, de habilitação legal para a aprovação de portaria que institua um sistema de monitorização e avaliação da execução dos projetos em ZAER, devendo o diploma prever matérias lei.

Regime proposto:

1. Os projetos de produção e armazenamento de energia renovável localizados em ZAER estão sujeitos a monitorização ambiental e territorial ao longo de todo o seu ciclo de vida, nos termos do presente artigo e das Normas Específicas aplicáveis.

2. A monitorização tem por objetivos:

a) Verificar o cumprimento das Normas Específicas e das condições fixadas na apreciação da conformidade ambiental ao abrigo do n.º do artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022;

b) Avaliar a eficácia das medidas de mitigação, compensação e restauro ecológico;

c) Identificar impactes ambientais negativos significativos não previstos na Avaliação Ambiental do PSZAER;

d) Avaliar a necessidade de adoção de medidas adicionais com vista à mitigação de eventuais impactes ambientais;

e) Alimentar o sistema integrado de informação do PSZAER.

3. Compete ao promotor:

a) Executar os programas de monitorização previstos nas Normas Específicas aplicáveis ao projeto, designadamente os relativos à ecologia e biodiversidade, à paisagem, ao restauro ecológico, ao controlo de espécies invasoras e à gestão da vegetação;

b) Elaborar e submeter à DGEG um relatório anual de monitorização, nos primeiros três anos de exploração, passando a bienal nos anos subsequentes, contendo os resultados dos programas referidos na alínea anterior;

c) Comunicar de imediato à DGEG qualquer ocorrência que indicie impactes ambientais negativos significativos não previstos na apreciação de conformidade ambiental ou incumprimento relevante das Normas Específicas.

4. A DGEG procede à análise dos relatórios previstos no número anterior, consultando a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., nos termos e com o prazo previstos no n.º 6 do artigo 42.º-A do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, sempre que os resultados da monitorização suscitem questões relativas à significância de impactes ambientais ou à adequação das medidas de mitigação.

5. A DGEG pode, a todo o tempo, solicitar informações complementares ou determinar a realização de ações de verificação.

6. A DGEG transmite à entidade coordenadora do PSZAER, com periodicidade anual, uma síntese dos resultados da monitorização dos projetos, para integração no relatório anual de execução previsto no sistema integrado de informação previsto do PSZAER.

7. Quando a monitorização revele:

a) Impactes ambientais negativos significativos não identificados na apreciação de conformidade ambiental e não suscetíveis de minimização pelas medidas previstas, a DGEG, ouvida a APA nos termos do n.º 6 do artigo 42.º-A, determina a sujeição do projeto a avaliação de impacte ambiental, nos termos do mesmo artigo;

b) Incumprimento das Normas Específicas ou ineficácia comprovada das medidas de mitigação, a DGEG notifica o promotor para, em prazo razoável, adotar medidas corretivas, incluindo, quando justificado, medidas de mitigação adicionais proporcionais à significância dos impactes verificados;

8. A entidade coordenadora do PSZAER integra os resultados da monitorização dos projetos na avaliação estratégica do Programa, identificando padrões, efeitos cumulativos e eventuais necessidades de revisão das Normas Específicas ou do Modelo Territorial.

9. A APA colabora com a DGEG na definição dos critérios de significância dos impactes e na avaliação da eficácia das medidas de mitigação e restauro.

REFERÊNCIAS:

Diretiva Europeia das Energias Renováveis (Diretiva RED III) —Diretiva (UE) 2023/2413 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de outubro de 2023
Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (Diretiva AAE) —Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001
Diretiva Participação Pública em Planos e Programas Ambientais —Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003
Diretiva Habitats —Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992
Diretiva Aves —Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009
Diretiva-Quadro da Água —Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000
Diretiva relativa ao mercado interno da eletricidade —Diretiva (UE) 2024/1711 do Parlamento Europeu e do Conselho
Diretiva Eficiência Energética —Diretiva (UE) 2023/1791 do Parlamento Europeu e do Conselho
Lei Europeia do Clima —Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021
Regulamento Europeu Matérias-Primas Críticas (REMPC) —Regulamento (UE) 2024/1252 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024
Regulamento Restauro da Natureza (RRN) —Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024
Regulamento Governação da União da Energia e da Ação Climática —Regulamento (UE) 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018
Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal) —COM(2019) 640 final, de 11 de dezembro de 2019 (PEU)
Plano REPowerEU —COM(2022) 230 final, de 18 de maio de 2022
Pacto da Indústria Limpa (PIL) —COM(2025) 85 final
Estratégia da UE para a Energia Solar (EES) —COM(2022) 221 final, de 18 de maio de 2022
Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030) —Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho, atualizado pela Resolução da Assembleia da República n.º 127/2025, de 10 de abril
Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Transporte de Eletricidade 2021-2031 (PDIRT-E)
Plano de Desenvolvimento e Investimento da Rede de Distribuição de Eletricidade 2023-2025 (PDIRD-E)
Plano de Recuperação e Resiliência 2030 (PRR) —enquadrado no Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021 (Mecanismo de Recuperação e Resiliência);
Plano Nacional da Água (PNA) —Decreto-Lei n.º 76/2016, de 9 de novembro (2.ª atualização, em vigor)
Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2020 (ENAAC) —Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho
Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030 (ENCNB) —

Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio
Estratégia Nacional para as Florestas 2030 (ENF) —Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro
Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira (ENGIZC) —Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2009, de 8 de setembro
Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) —Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro (primeira revisão do PNPOT, que revogou a Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro)
Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI)
Programa de Estabilidade 2023-2027 (PE)
Programa de Transformação da Paisagem (PTP)
Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho
Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 (RNA)
Política Nacional de Arquitetura e Paisagem (PNAP) Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2015, de 7 de julho
Agenda da Inovação para a Agricultura 2030 «Terra Futura»
Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia
Constituição da República Portuguesa
Código do Procedimento Administrativo (CPA) —Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na redação atual;
Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU) —Lei n.º 31/2014, de 30 de maio
Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) — Lei: instrumento de aprovação não confirmado nas fontes consultadas
Sistema Elétrico Nacional (SEN) —Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, na redação atual;
Regime jurídico de licenciamento das ZAER (sexta alteração ao SEN) —Decreto-Lei n.º 130/2026, de 29 de junho
Regime Jurídico de Avaliação Ambiental Estratégica (regime jurídico de AAE) —Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho
Regime Jurídico de Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA) —Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro na redação atual;
Rede Natura 2000 (transposição das Diretivas Aves e Habitats) —Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril
Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) —Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio
Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE) —Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro
Simplex Urbanístico (alterações ao RJUE) — Decreto-Lei n.º 10/2024
Reforma do regime jurídico da urbanização e da edificação (nova redação do Decreto-Lei n.º 555/99) —Decreto-Lei n.º 108/2026, de 29 de maio e Decreto-Lei n.º 155-B/2026;
Medidas excecionais de simplificação do licenciamento de energias renováveis — Decreto-Lei: Decreto-Lei n.º 30-A/2022, de 18 de abril na redação atual dos Decreto-Lei n.º 72/2022, de 19 de outubro e do Decreto-Lei n.º 116/2024, de 30 de dezembro;
Gestão dinâmica da capacidade de ligação à RESP — Decreto-Lei n.º 100/2026, de 22 de maio

Determinação da elaboração do PSZAER —Despacho n.º 1532-B/2026, de 6 de fevereiro
Aprovação dos modelos de requerimento de licença, comunicação prévia e pedido de informação prévia, de avisos de publicitação das operações urbanísticas e de informação sobre o início dos trabalhos, procede à identificação dos elementos instrutórios dos procedimentos e mecanismos de controlo urbanístico previstos no RJUE - Portaria n.º 320/2026/1, de 31 de julho
Qualificação dos sistemas gerais de produção e distribuição de energia como infraestruturas territoriais —Decreto Regulamentar n.º 5/2019, de 27 de setembro

OUTRAS REFERÊNCIAS:
Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Anotado, Fernanda Paula Oliveira;
Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Anotado, Fernanda Paula Oliveira;
Manual de Direito do Urbanismo, Vol I, Alves Correia
Introdução ao Direito do Ambiente, Carla Amado Gomes e Hong Cheng Leong, 2025, 7ª Edição
Estudos de Direito da Energia, coordenação: Francisco Paes Marques e João Marques Mendes
RAA European Guidance – Commission Staff Working Document — Guidance on designating renewables acceleration areas, SWD(2024), Bruxelas
Guia de Licenciamento Municipal de Projetos de Energia Renovável – EMER (2025)
EMER _ Relatório Consulta Pública 2023_outubro de 2024
Study on the designation of Renewables Acceleration Areas (RAAs) for onshore and offshore wind and solar photovoltaic energy — Final Report, elaborado pela Trinomics para a Direção-Geral da Energia da Comissão Europeia (Direção C — Green Transition and Energy System Integration, Unidade C.1 — Renewables and Energy System Integration Policy), junho de 2024, págs 26 e 27.
Outra documentação oficial, relatórios de avaliação europeus e nacionais e demais literatura disponíveis até à data de elaboração deste relatório.