

Centrais solares, ordenamento e recursos naturais: transição energética ou tragédia ambiental?

António Xavier Beirão
Procurador-geral Adjunto

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. A corrida ao sol e a proliferação de centrais solares. II. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL: Direito de propriedade, ordenamento e recursos naturais III. A LEI DOS SOLOS E O RGIJT. Quadro conformador do ordenamento IV. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL: Tipos e relações V. DOIS INSTRUMENTOS DE ESPECIAL RELEVÂNCIA: os programas regionais e os planos municipais. VI. A PROTEÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS. Rede Natura 2000, Reserva Ecológica Nacional (REN) e Reserva Agrícola Nacional (RAN). VII. OS PROJETOS DE CENTRAIS SOLARES. A compatibilização com as normas de ordenamento e de proteção dos recursos naturais e os sucessivos “*simplexes*”. VIII. PROMOTORES E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Um “*speed date*” em que o silêncio é um sim. IX. O LICENCIAMENTO DE CENTRAIS SOLARES E A SUA SINDICÂNCIA EM JUÍZO ADMINISTRATIVO: algumas questões. X. CONCLUSÕES.

I. INTRODUÇÃO

A CORRIDA AO SOL E A PROLIFERAÇÃO DE CENTRAIS SOLARES

As alterações climáticas e, com maior sobressalto, a invasão da Ucrânia, despertaram a União Europeia para o problema da dependência energética relativamente à Rússia, particularmente do petróleo e do gás natural, facto que, aliado a anteriores compromissos para redução da emissão de gases com efeito de estufa para

a atmosfera (Acordo de Paris, de 2015), e à recente mudança do paradigma da indústria automóvel (de motores a combustão para motores movidos a energia elétrica) fez disparar a procura por fontes de energia renováveis.

Este fenómeno é particularmente visível no caso da energia solar, até recentemente pouco explorada ou reduzida a produções *descentralizadas*^[1], que tem assumido crescente protagonismo, com a multiplicação de centrais com grandes áreas territoriais cobertas de painéis fotovoltaicos e infraestruturas associadas.

Nesta “*corrida ao sol*”, onde estão envolvidas as principais companhias de energia do mundo, a construção e exploração de centrais solares é já uma indispensável atividade nos respetivos portefólios de investimento, regra geral associada a recomendáveis práticas ambientais e à transição energética.

Portugal assumiu o objetivo de atingir a neutralidade carbónica até 2045 (inicialmente prevista para 2050), estabelecendo metas no Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 53/2020, de 10 de julho, destacando-se a determinação de que, em 2030, a quota de utilização de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia deve ser igual ou superior a 49 % (artigo 3.º, n.º 1 do DL 84/2022).

Em 2015 a potência instalada, no nosso país, de energia com fonte no sol não passava dos 450 MW (dos quais 300Mwp de produção *centralizada*), em 2024 a produção atingiu os 5.000 MW e, para este ano de 2025, prevê-se uma potência instalada de 8,4 MW, dos quais 6,1 MW em produção centralizada, número que mais

[1] Diz-se *descentralizada* a energia gerada por sistemas fotovoltaicos instalados em edifícios residenciais, comerciais e industriais, é consumida localmente. *Centralizada* é a que

decorre de produção em larga escala e entregue na Rede Elétrica Nacional que, por sua vez, a revende e distribui aos consumidores.

que duplica para o ano de 2030, para um total de 20,8MWp, dos quais 15,1MW em produção centralizada (conforme PNEC 2030 revisto em 01.10.2024).

Esta ambição de multiplicação de potência instalada de energia elétrica com fonte no sol em produção centralizada, com a consequente necessidade de ocupação de grandes áreas territoriais, não foi, no entanto, acompanhada de um planeamento prévio, sobretudo quanto às áreas do território onde as centrais e linhas elétricas necessárias para transporte e entrega da energia tivessem lugar preferencial.

Só em 2023, o Laboratório Nacional de Energia e Geologia elaborou um mapa de “áreas menos sensíveis com vista à potencial instalação de unidades de geração eletricidade solar e eólica”, mapa que está disponível “online”^[2], e onde são identificadas as áreas preferenciais para a implantação destes projetos (as denominadas “Áreas Go-To”). Contudo, esta ferramenta tem natureza meramente indicativa, ou seja, não vincula nem os promotores, nem a Administração Pública. O que equivale dizer que não é um instrumento normativo.

Não obstante, é gratificante saber que existe um mapa, elaborado por uma entidade pública, que enjeita a implantação de centrais solares em áreas da Rede Natura 2000, da reserva ecológica nacional (REN) e da reserva agrícola nacional (RAN), assim como de as áreas identificadas como corredores ecológicos, obtendo uma área total “*menos sensível com vista à potencial instalação de unidades de geração eletricidade solar e eólica*” de 2.652 km², ou seja, cerca de 3% da área Portugal continental.

A par da ausência de um programa sobre a localização territorial e desenvolvimento desta nova indústria energética, não

[2] <https://geoportal.lneg.pt/mapa/?mapa=AreasCandidatasRenovaveis>