Projeto de Resolução n.º 1188/XVII/1ª

Recomenda ao Governo a criação de um Programa Nacional de Identificação, Monitorização e Recuperação de Passivos Ambientais em Zonas Costeiras

Exposição de motivos

O litoral português concentra populações, habitações, infraestruturas, atividades económicas, áreas portuárias, instalações industriais, espaços florestais e importantes recursos naturais. A sua proteção não pode, por isso, ficar limitada à reposição de areias, à reparação de estruturas costeiras ou à intervenção após a ocorrência de danos, devendo incluir igualmente a identificação e recuperação de situações de contaminação herdadas do passado que, pela sua proximidade ao mar e pela instabilidade da faixa costeira, possam constituir um risco para pessoas, bens, solos e recursos hídricos.

De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente, consideram-se passivos ambientais industriais as situações de contaminação do solo resultantes de atividades industriais antigas, entretanto abandonadas ou desativadas, nas quais o responsável pela poluição não pode ser identificado, já não pode ser juridicamente responsabilizado ou não dispõe de condições para suportar os custos da recuperação. Quando estes locais apresentam riscos para a saúde pública, para o ambiente ou para a segurança de pessoas e bens, a própria Agência reconhece que exigem uma resolução urgente.[1]

Esta realidade deve ser diferenciada da poluição causada por atividades ainda em funcionamento, à qual devem ser aplicados os regimes de licenciamento, fiscalização, responsabilidade ambiental e o princípio do poluidor-pagador. A criação de um programa nacional não pode servir para transferir automaticamente para o Estado os encargos que devam ser suportados pelos responsáveis pela contaminação. A intervenção pública deve concentrar-se nas situações órfãs, históricas ou de responsabilidade indeterminada, bem como nos casos em que seja indispensável uma

[1] Passivos ambientais industriais | Agência Portuguesa do Ambiente

atuação imediata para evitar danos graves, sem prejuízo do posterior apuramento de responsabilidades e da recuperação dos montantes despendidos.

Também não se deve confundir o passivo ambiental com o próprio fenómeno de erosão. A erosão constitui um processo físico de recuo da linha de costa, enquanto o passivo resulta da presença de resíduos, contaminantes ou instalações degradadas. Contudo, quando ambos coincidem no mesmo local, o risco deixa de ser apenas a perda de território, podendo passar a incluir a exposição, desagregação e transporte de resíduos para as praias, para as águas costeiras, para as dunas e para outros espaços sensíveis.

A dimensão da pressão exercida sobre determinados troços da costa portuguesa encontra-se amplamente documentada. Segundo os dados mais recentes do Relatório do Estado do Ambiente, cerca de 50% do litoral baixo e arenoso de Portugal continental, correspondente a aproximadamente 425 quilómetros, apresenta uma tendência erosiva de longo prazo. Entre 1958 e 2023, estima-se que tenham sido perdidos cerca de 13,8 quilómetros quadrados de território costeiro, equivalentes a 1 380 hectares. Os troços entre Ofir e Cedovém, Cortegaça e Furadouro e Cova-Gala e Costa de Lavos encontram-se entre aqueles que apresentam uma tendência erosiva instalada e sinais de aceleração no médio ou curto prazo.[2]

A sucessão de tempestades ocorrida entre outubro de 2025 e fevereiro de 2026 voltou a expor a vulnerabilidade do litoral. A Agência Portuguesa do Ambiente registou 749 ocorrências e identificou 571 danos considerados críticos, distribuídos por 45 municípios, tendo sido observados, em alguns locais, recuos da linha de costa entre 10 e 20 metros. Na sequência destas ocorrências, o Governo anunciou a mobilização de 111 milhões de euros para a recuperação e proteção do litoral.[3]

Estas intervenções são necessárias, sobretudo quando esteja em causa a proteção imediata de populações, habitações, vias, equipamentos públicos e atividades económicas. Não resolvem, contudo, um problema diferente e menos visível, que consiste em determinar se o recuo da linha de costa, a instabilidade de uma arriba ou a

[2] Linha de costa em situação de erosão | Relatório do Estado do Ambiente
[3] Governo avança com pacote de investimento para recuperar o litoral após tempestades - XXV Governo Constitucional

ocorrência de um galgamento podem atingir antigos locais de deposição de resíduos, solos contaminados ou instalações abandonadas.

O risco não é meramente teórico. A Agência do Ambiente de Inglaterra desenvolveu orientações especificamente dirigidas à gestão de aterros e terrenos contaminados localizados em costas sujeitas a erosão ou em zonas baixas expostas a inundação, reconhecendo que a degradação destes locais pode provocar a libertação de resíduos sólidos, lixiviados e contaminantes para o meio costeiro e marinho. Foi igualmente criado um conjunto de dados nacionais e um instrumento de triagem destinado a classificar e priorizar antigos aterros costeiros em função do risco de poluição.[4]

A experiência internacional demonstra, assim, que a resposta adequada não começa necessariamente por obras imediatas em todos os locais identificados, mas pela criação de um inventário georreferenciado, pela realização de uma avaliação preliminar do risco e pela definição de prioridades de investigação e intervenção. Alguns locais poderão exigir apenas monitorização, enquanto outros poderão necessitar de contenção, remoção de resíduos, estabilização, descontaminação, restrição de acessos ou intervenção de emergência.

Em Portugal existem instrumentos relevantes para a gestão costeira, mas estes não substituem a necessidade de uma abordagem específica aos passivos ambientais. O Plano de Ação Litoral XXI constitui o instrumento plurianual de referência para a gestão integrada da zona costeira e contempla intervenções relacionadas com a proteção de pessoas e bens, a erosão, o conhecimento científico, a monitorização e a governação.[5] Os Programas da Orla Costeira estabelecem, por sua vez, regimes de salvaguarda e orientações territoriais aplicáveis às respetivas áreas de intervenção.[6]

A Agência Portuguesa do Ambiente dispõe ainda do Sistema de Administração do Recurso Litoral, uma plataforma geográfica destinada a reunir informação sobre usos do solo, ocorrências, intervenções costeiras, domínio hídrico e outros elementos relevantes para a tomada de decisão. Esta plataforma constitui uma base adequada para integrar

[4] Landfill and contaminated land at risk from coastal erosion - GOV.UK
[5] Plano de Ação Litoral - XXI | Agência Portuguesa do Ambiente
[6] Programas da Orla Costeira | Agência Portuguesa do Ambiente

informação relativa a passivos ambientais e locais potencialmente contaminados situados em zonas de risco costeiro.[7]

Paralelamente, a política nacional de recuperação de passivos ambientais industriais continua a apoiar-se no Documento Enquadrador para a Recuperação de Passivos Ambientais, elaborado em 2008, e no respetivo aditamento de 2011. A própria informação disponibilizada pela Agência Portuguesa do Ambiente trata os passivos industriais e a gestão costeira como domínios distintos, não sendo publicamente identificável um inventário nacional que cruze, de forma sistemática, os antigos locais de deposição de resíduos e os solos contaminados com os mapas de erosão, inundação, galgamento ou instabilidade costeira.

A ausência desta articulação pode conduzir a uma atuação fragmentada, na qual uma entidade acompanha o recuo da linha de costa, outra dispõe de informação histórica sobre resíduos ou atividades industriais e uma terceira intervém apenas quando a contaminação se torna visível. Um programa nacional deve reunir estas diferentes fontes de informação e permitir que a prioridade de cada local seja avaliada antes de uma tempestade, de uma derrocada ou do aparecimento de resíduos numa praia.

O antigo aterro de São Pedro de Maceda, no concelho de Ovar, constitui um exemplo particularmente elucidativo da necessidade desta abordagem. O local situa-se numa faixa costeira fortemente exposta à erosão, tendo o Grupo Parlamentar do CHEGA apresentado, em junho de 2026, o Projeto de Resolução n.º 1037/XVII/1.ª, que recomenda a adoção de medidas urgentes de proteção ambiental, monitorização técnica e intervenção estrutural naquele antigo aterro.[8]

O caso de Maceda não deve ser diluído numa iniciativa nacional nem substituído por uma abordagem genérica. Demonstra, porém, que podem existir locais onde a gestão de um antigo depósito de resíduos e a defesa da linha de costa não podem continuar a ser tratadas como problemas independentes. O mesmo princípio poderá aplicar-se a outros antigos aterros, depósitos informais, áreas industriais abandonadas, antigas

[7] Sistema de Administração do Recurso Litoral - SIARL | Agência Portuguesa do Ambiente
[8] DetalheIniciativa

oficinas, parques de combustíveis, instalações portuárias ou terrenos artificialmente preenchidos existentes ao longo do litoral.

A identificação destes locais não significa que todos se encontrem contaminados, nem que todos exijam uma intervenção material. Significa apenas que a proximidade a áreas sujeitas a erosão, galgamento, inundação ou instabilidade justifica uma avaliação técnica prévia, baseada no risco e não em presunções genéricas.

A metodologia deve considerar a natureza e o volume dos resíduos ou contaminantes, a distância à linha de costa, as taxas observadas de recuo, a possibilidade de inundação, a estabilidade dos terrenos, a proximidade de massas de água, captações, praias, zonas habitadas, infraestruturas críticas e áreas com utilização pública. Deve igualmente atender à probabilidade de exposição direta de pessoas, à possibilidade de dispersão dos contaminantes e à dificuldade técnica e financeira da futura recuperação.

A aprovação da Diretiva (UE) 2025/2360, relativa à monitorização e à resiliência do solo, torna esta iniciativa particularmente oportuna. A Diretiva entrou em vigor em 16 de dezembro de 2025 e estabelece o primeiro quadro europeu abrangente para a monitorização dos solos e para a gestão dos locais contaminados. Portugal terá de transpor as suas disposições até 17 de dezembro de 2028.[9]

Entre outras obrigações, os Estados-Membros terão de criar, até dezembro de 2029, um sistema faseado de identificação, investigação e gestão dos locais potencialmente contaminados, bem como um registo público em linha que contenha informação normalizada sobre a sua localização, as atividades que possam ter provocado a contaminação, o estado das investigações, os resultados das avaliações de risco e as medidas adotadas. Os locais potencialmente contaminados já existentes antes da entrada em vigor da Diretiva deverão ser identificados até dezembro de 2035.

Portugal não deve aguardar pelo termo destes prazos para começar a tratar as situações localizadas na faixa costeira, onde a evolução física do território pode transformar um passivo conhecido e aparentemente estável num problema urgente. A transposição da Diretiva representa uma oportunidade para criar um registo nacional coerente, devendo

[9] Soil Monitoring Law | EUR-Lex

a componente costeira ser antecipada e articulada com o Sistema de Administração do Recurso Litoral.

Esta atuação deve ainda ser coordenada com o financiamento já destinado à proteção da costa. O aviso do Programa Sustentável 2030 para ações materiais de proteção e defesa do litoral dispõe de uma dotação indicativa de 65 milhões de euros e abrange, entre outras intervenções, alimentações artificiais de praias, reabilitação de estruturas costeiras, estabilização de arribas, relocalização de áreas em risco e reforço de sistemas naturais. Porém, a recuperação de solos contaminados ou de antigos depósitos de resíduos não surge autonomamente identificada entre as ações elegíveis.[10]

Não faria sentido executar uma alimentação artificial de praias, uma estabilização de arribas ou uma obra de defesa costeira sem verificar previamente se, na respetiva área de influência, existem resíduos enterrados ou solos contaminados suscetíveis de serem mobilizados pela intervenção ou pelo processo erosivo que se pretende conter. A avaliação de passivos deve, por isso, integrar a preparação dos projetos de defesa costeira e não surgir apenas depois da identificação de resíduos à superfície.

A recuperação destes locais deve respeitar o princípio do poluidor-pagador sempre que seja possível identificar e responsabilizar o operador, proprietário ou sucessor legal. Nos restantes casos, a intervenção pública deve ser orientada por critérios de risco, custo e urgência, evitando tanto o abandono do problema como a aplicação indiscriminada de soluções dispendiosas sem uma avaliação prévia adequada.

Também não deve ser presumido que a remoção integral dos resíduos constitui sempre a melhor solução. Consoante as características do local, poderão ser mais adequados o confinamento, a impermeabilização, a estabilização, a criação de barreiras, a remoção parcial, a monitorização ou uma combinação destas medidas. A escolha deve resultar de uma avaliação quantitativa do risco e de uma comparação técnica entre as diferentes alternativas, considerando a segurança de longo prazo e a possibilidade de agravamento da erosão.

[10] PACS-2025-14 - Sustentável 2030

A política costeira não pode limitar-se a reconstruir aquilo que cada inverno destrói. Deve antecipar os locais em que a erosão ou a instabilidade podem expor problemas antigos, atuar antes da libertação de resíduos e garantir que o dinheiro público destinado à proteção do litoral não é aplicado sem conhecimento completo das condições ambientais do terreno.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do CHEGA recomendam ao Governo que:

1. Crie, no prazo máximo de 12 meses, um inventário nacional georreferenciado dos passivos ambientais e dos locais potencialmente contaminados situados em zonas costeiras expostas a erosão, galgamento, inundação ou instabilidade de arribas, integrando-o no Sistema de Administração do Recurso Litoral e articulando-o com o registo previsto na Diretiva (UE) 2025/2360.
2. Estabeleça uma metodologia nacional de avaliação e hierarquização do risco destes locais, considerando a natureza da contaminação, a proximidade da linha de costa, a evolução previsível da erosão, a possibilidade de dispersão de resíduos e a exposição de populações, recursos hídricos, praias e infraestruturas.
3. Assegure a monitorização e recuperação dos locais classificados como prioritários, definindo, para cada situação, as medidas de contenção, remoção, descontaminação, estabilização ou acompanhamento necessárias, o respetivo calendário, a entidade responsável e a fonte de financiamento.
4. Assegure que os projetos de proteção e defesa do litoral, incluindo as alimentações artificiais de praias, as intervenções em arribas e a construção ou reabilitação de estruturas costeiras, sejam precedidos da verificação da existência de passivos ambientais na respetiva área de influência.
5. Garanta a aplicação do princípio do poluidor-pagador sempre que seja possível identificar o responsável e publique anualmente informação sobre os locais inventariados, os níveis de risco atribuídos, as intervenções realizadas, os montantes executados e os resultados da monitorização.

Palácio de São Bento, 30 de julho de 2026

Os Deputados do Grupo Parlamentar do CHEGA,

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Palácio de São Bento | 1240-068 Lisboa
213 919 000 | gabinete@ch.parlamento.pt