

COMISSÃO NACIONAL DO TERRITÓRIO
ATA DA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA Nº 1

Data: 6 de maio de 2016

Hora de início: 10:40h

Hora de fim: 13:30h

Local: Direção-Geral do Território (DGT) - Rua Artilharia Um, 107, Lisboa

Presidência: Diretor-Geral do Território, Rui Amaro Alves

Presentes

Estiveram presentes os seguintes representantes das entidades:

- Prof. Rui Amaro Alves, Diretor-Geral da DGT (Presidente);
- Eng.º Carlos Neves, Vice-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N);
- Dr. António Veiga Simão, Vice-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C);
- Dr. Fernando Ferreira, Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT) - Substituto;
- Dr. Nuno Marques, Vice-presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve);
- Dr. António Sequeira Ribeiro, Vice-presidente da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA, IP), (Secretário);
- Eng.ª Sofia Castel-Branco Silveira, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF, I.P.) - Substituta;
- Eng.º José Oliveira, Diretor Nacional de Planeamento de Emergência da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

Estiveram presentes os seguintes participantes convidados, sem direito a voto:

- Dr.ª Fátima Ferreira, Técnica Superior da DGT;
- Dr.ª Ana Sofia Rizzone, Técnica Superior da DGT;
- Arqtª Maria João Pinto, Diretora de Serviços do Departamento do Litoral e Proteção Costeira da APA, IP;
- Dr. Carlos Pina, Diretor de Serviços de Ordenamento do Território da CCDR-LVT;
- Arqtª Manuela Tavares da Silva, da Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR);
- Eng.ª Conceição Ezequiel da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN);

- 
- Engº. Carlos Mendes, Diretor de Serviços de Riscos e Planeamento, da ANPC.

Não compareceram à reunião os representantes das entidades:

- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo);
- Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA);
- Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR);
- Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN);

Ordem do dia

Ponto único: Delimitação da REN do Município de Alcoutim – Anulação Administrativa.

O **Presidente** deu início à reunião, realçando a disponibilização na plataforma colaborativa da CNT dos documentos instrutórios necessários à reunião bem como da Nota informativa nº 1/2016, anotando que todos os elementos relativos ao processo de delimitação da REN de Alcoutim transitaram da anterior Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional (CNREN) para a CNT.

De seguida a **Dr.ª Ana Sofia Rizzone** efetuou uma apresentação relativa ao histórico do procedimento de delimitação da REN de Alcoutim, onde destacou:

- o esclarecimento solicitado pela CCDR Algarve à CNREN relativo a delimitação da tipologia "Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo" (AEREHS), assunto analisado pela CNREN que deliberou no sentido da aplicação da lei em vigor e solicitou à SEOTCN a constituição de uma comissão técnica para avaliar a metodologia de delimitação das AEREHS e propor alterações legislativas;
- o segundo momento de pronúncia da CNREN sobre o assunto face quer a uma insistência da CCDR Algarve, quer ao pedido de parecer sobre o limiar aplicável à perda de solo associado ao risco de erosão hídrica formulado pela Câmara Municipal de Alcoutim, tendo deliberado pela constituição de um grupo de trabalho;
- as orientações superiores solicitadas à SEOTCN, que nunca foram produzidas, já que esta considerou que a CNREN era o órgão competente para "apreciar e pronunciar-se no sentido que considerar mais adequado no âmbito da legislação vigente", tendo sugerido que o assunto fosse colocado à discussão no âmbito do GTT;
- a análise não conclusiva realizada na 9ª reunião do GTT bem como as sucessivas reuniões da CNREN onde a questão foi afluada, tendo-se no final, aprovado uma recomendação técnica genérica sobre os limiares a considerar na delimitação das AEREHS, remetida a todas as CCDR;
- a circunstância de, antes do grupo de trabalho ter apresentado a suas conclusões, a Câmara Municipal de Alcoutim ter remetido a nova proposta de delimitação da REN para

emissão de parecer da CNREN, questão que foi apreciada em reunião da CNREN de 19-03-2015, tendo sido emitido parecer favorável condicionado;

- os esclarecimentos que visaram dar resposta às questões suscitadas no referido parecer, os quais foram prestados pela Câmara Municipal de Alcoutim através de "nota técnica", que foi formalmente aceite pela CNREN em 04-05-2015;

- o pedido de análise adicional efetuado pela CCDR Algarve junto da CNT, entidade que entretanto sucedeu nas atribuições da CNREN, o qual esteve na génese da deliberação da CNT de 24-11-2015, onde se assumiu o carácter vinculativo do parecer emitido;

- a consequente aprovação da proposta da delimitação da REN de Alcoutim em 27-11-2015, por despacho do vice-presidente da CCDR Algarve.

Referiu, por fim, que todos os elementos processuais foram fornecidos à IGAMAOT, entidade que, no exercício dos seus poderes de fiscalização, questionou a legalidade da deliberação da CNREN e concedeu um prazo à CNT para que se procedesse à anulação administrativa do ato praticado pela CNREN em 04-05-2015.

O **Presidente** colocou o assunto à discussão realçando que o órgão deveria apreciar o parecer da CNREN relativo à delimitação da REN do município de Alcoutim, podendo mante-lo ou proceder à sua anulação ou à sua revogação, devendo sempre proceder a uma cuidada fundamentação. Referiu ainda que a decisão tomada teria consequências administrativas e que os vogais deveriam votar em consciência, passando a palavra, em primeiro lugar, aos representantes das entidades diretamente envolvidas no processo de delimitação da REN do município de Alcoutim e de seguida aos representantes das restantes entidades.

O **Dr. Nuno Marques** referiu a dificuldade em avaliar a legalidade ou a ilegalidade da decisão da CNREN que emitiu parecer favorável à proposta de delimitação da REN de Alcoutim porquanto, de acordo com a lei, as propostas de delimitação municipal da REN assumem com as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional uma relação de compatibilidade e não uma relação de conformidade, e enfatizou que a atuação da CCDR Algarve foi exemplar uma vez que as decisões tomadas ao longo do processo foram muito ponderadas e tomando em conta esclarecimentos prestados pela CNREN e pelo GTT. Referiu que este procedimento teve uma conferência de serviços onde a ausência de consensos determinou uma conferência decisória, que resultou num parecer desfavorável à proposta objeto de análise. Informou os presentes que, provavelmente, iria declarar-se impedido para participar na votação que houvesse.

A **Eng.ª Sofia Castel-Branco Silveira** referiu que na reunião da CNREN o representante do ICNF votou contra a proposta de REN apresentada pela Câmara Municipal de Alcoutim, tendo efetuado uma declaração para a ata, pelo que considera não existirem fundamentos adicionais para alterar tal posição, a qual para todos os efeitos reitera.

O **Dr. António Sequeira Ribeiro** enfatizou que a sua preocupação se centrava em apurar se a doutrina relativa às AEREHS se deveria manter ou alterar, mais do que a questão da



legalidade do ato de aprovação pela CNREN, porque partia do pressuposto que os seus membros haviam feito o melhor que podiam. Disse que a ARH Algarve havia tomado uma posição desfavorável à proposta apresentada pela CM Alcoutim, o que ia ao encontro à posição manifestada pela CCDR Algarve, mas que a APA central havia tomado uma posição diferente, favorável à proposta. Disse que se sentia desconfortável acerca das posições tomadas anteriormente e acrescentou que atualmente a posição da APA seria de concordância com a da ARH Algarve.

A **Arq.ª Manuela Tavares da Silva**, representante da DGADR sem direito a voto, referiu que na reunião da CNREN onde a proposta havia sido discutida, tinha votado contra e efetuado uma declaração para ata, a qual mantinha.

A **Eng.º Conceição Ezequiel**, referiu que a votação da DGRDN na reunião da CNREN referente à REN de Alcoutim foi no sentido de dar parecer favorável, tendo presente todo o historial do processo e as novas competências das CCDR'S e da CNREN. À data não pareceu que houvesse ilegalidade no processo.

O **Eng.º José Oliveira** informou não ter posição específica mas que na altura, o representante da proteção civil na CNREN tomara posição favorável. Considera, contudo, que a metodologia de delimitação das AEREHS devia ser estudada com mais detalhe para se aquilatar da necessidade de alterações legislativas e para dar maior conforto na decisão a tomar.

O **Dr. Fernando Ferreira** declarou que a matéria em questão havia sido tratada pela CCDR-LVT, tendo resultado a produção de um guia metodológico para a delimitação de REN, já disponibilizado a todas as entidades, que poderia contribuir para a resolução dos problemas em discussão.

O **Dr. António Veiga Simão** declarou que atenta a intervenção efetuada pelo Dr. Nuno Marques, aguardaria pelo momento da votação para se pronunciar.

O **Eng.º Carlos Neves** questionou se as práticas em causa seriam suficientes ou seria necessário criar doutrina. Sugeriu que esta situação fosse avaliada com cuidado, de modo a que as deliberações tomadas não fragilizassem as implicações a *posteriori*.

O **Presidente** destacou a mudança de posição da APA e concluiu que três das entidades intervenientes diretamente no processo de delimitação da REN eram a favor da alteração da posição da CNREN, apenas duas delas com direito a voto nesta reunião.

A **Eng.ª Sofia Castel-Branco Silveira** questionou as consequências de uma eventual anulação do ato, designadamente se uma deliberação nesse sentido por parte da CNT não iria colocar em causa a análise técnica da proposta uma vez que a metodologia de delimitação das AEREHS estava a gerar polémica.

O **Presidente** solicitou que a **Dr.ª Fátima Ferreira** procedesse ao enquadramento jurídico das alternativas de análise e decisão.

A **Dr.ª Fátima Ferreira** realçou que a anulação administrativa pressupõe a identificação da ilegalidade do ato praticado pela CNREN, posição defendida pela IGAMAOT, devendo a



CNT proceder a uma cuidada fundamentação. Esclareceu que o órgão poderia optar por não concluir pela ilegalidade e ainda assim destruir o ato praticado, através da figura da revogação, a qual pode ter como fundamento considerações de mérito e de oportunidade. Concluiu que a terceira opção seria manter a decisão da CNREN por não haver outros elementos técnicos a acrescentar.

A **Arq.ª Maria João Pinto**, representante da APA sem direito a voto, afirmou que o resultado final da aplicação da metodologia de delimitação das AEREHS à REN de Alcoutim tinha que ser analisado criticamente. Assumindo a complexidade da aplicação da metodologia recordou que ainda antes da emissão da recomendação técnica sobre os limiares a considerar na delimitação das AEREHS, a CNREN em 24-09-2013 produzira uma recomendação técnica sobre a metodologia de delimitação daquelas áreas, o que já demonstrava a fragilidade desta questão. Referindo-se à sua experiência na aplicação das Orientações Estratégicas Nacionais e Regionais (OENR) na região de LVT, informou terem sido identificadas lacunas na metodologia cuja resolução só foi possível com a participação das câmaras municipais e APA. Foi neste contexto que a CCDD-LVT produziu vários documentos de apoio bem como o guia metodológico.

Chamou a atenção para a existência de outras tipologias REN com parecer desfavorável da CCDD Algarve, nomeadamente as Áreas de Instabilidade de Vertentes e considerou que o parecer da CNREN focou particularmente as AEREHS, ignorando as outras tipologias e as exclusões, o que poderia conduzir à conclusão de que a proposta não estava em condições de ser analisada e, subsequentemente, aprovada.

O **Presidente** salientou que as metodologias previstas nas OENR deviam ser mais aprofundadas e eventualmente incluir métodos mais dedutivos, uma vez que a utilização de métodos indutivos e modelos embebidos em ferramentas como os SIG, se não forem devidamente aplicados e ponderados, podem não produzir resultados consentâneos com o conhecimento existente. Informou que considera que a questão técnica do limiar da perda do solo associada ao risco de erosão hídrica carece de mais estudos, até porque houve entretanto uma maturação no conhecimento científico que importa integrar naquelas metodologias. Referindo que os pareceres emitidos pelas entidades poderiam ter beneficiado de melhor fundamentação aduziu que sempre votou em consciência e que entende não ter cometido qualquer ilegalidade, passando novamente a palavra de forma a proceder-se a uma votação.

O **Dr. António Veiga Simão** defendeu que devia haver mais critério e objetividade na aplicação das metodologias.

O **Dr. António Sequeira Ribeiro** questionou a sua legitimidade para anular o ato da CNREN, e referiu que devia aproveitar-se a situação concreta em discussão para introduzir mais rigor no processo de delimitação da REN. Em relação à REN de Alcoutim, voltou a referir que a posição técnica da ARH Algarve é a da APA.



O **Eng.º José Oliveira** informou que não havia motivos para ser anulado o parecer da CREN e reiterou a importância de serem produzidas recomendações técnicas ou alterações legislativas que evitassem este tipo de situações.

O **Eng.º Carlos Mendes**, representante da ANPC sem direito a voto, acrescentou que a reunião da CNREN onde se deliberou a favor da proposta da REN de Alcoutim, ocorreu quando tinham passado já 19 dias sobre o prazo dos 22 dias impostos na lei para a emissão do parecer, o que condicionou a análise técnica por parte daquela Comissão e favoreceu o afunilamento, em termos de fundamentação final, à questão da erosão hídrica do solo. Relembrou também que no debate então mantido na CNREN, existiram posições firmes de alguns membros quer quanto à validade técnica da proposta apresentada pela CM Alcoutim, quer quanto ao entendimento de que alguns dos pareceres emitidos pelas entidades na conferência decisória não tinham valor jurídico porque extravasavam o âmbito das respetivas competências. Concluiu que considera não ter cometido qualquer ilegalidade.

O **Presidente** realçou que o apoio técnico solicitado ao Gabinete do SEOTCN, para criação de uma comissão técnica para analisar a questão da metodologia de delimitação das AEREHS não obteve anuência e que a CNREN teve de analisar a proposta com os meios à sua disposição e num curto espaço de tempo. Referiu ainda que o grupo de trabalho da REN constituído no seio da CNT poderia agora focalizar-se nas questões levantadas pelas entidades que emitiram parecer desfavorável à proposta de delimitação da REN de Alcoutim.

O **Dr. Carlos Pina**, representante da CCDD-LVT sem direito a voto, afirmou considerar que o mais importante é assegurar que a REN de Alcoutim proteja efetivamente os valores territoriais em presença (de acordo com os pareceres da APA/ARH e da CCDD Algarve em sede de Conferência de Serviços, tal não estava assegurado), independentemente do enquadramento jurídico que deverá enformar a decisão que venha a sair da reunião de hoje.

A pedido do Presidente, a **Dr.ª Fátima Ferreira** sumariou as opções que se colocavam à CNT no contexto da reavaliação da deliberação da CNREN: anulação, revogação ou confirmação. Notou que todas as deliberações deviam ser fundamentadas, muito em especial a eventual anulação do ato, já que seria expectável que a CM de Alcoutim por seu turno viesse a socorrer-se da via judicial para impugnação de tal ato; que uma eventual revogação do ato envolvia o reconhecimento por parte da CNT de que, face aos conhecimentos atuais, a deliberação, de mérito ou de oportunidade, não fora bem tomada e implicava nova emissão de parecer à proposta de delimitação da REN; aceitar o parecer da CNREN significa uma confirmação do seu conteúdo. Aproveitou, ainda, por enfatizar que de acordo com o disposto no Código de Procedimento Administrativo (CPA) e atento

os princípios que regem o direito público as entidades só podiam pronunciar-se na estrita medida das competências.

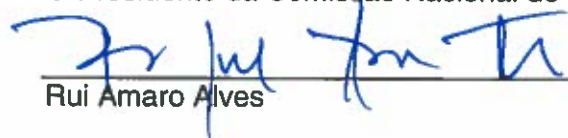
Perante a hipótese da revogação da deliberação da CNREN, o **Dr. Nuno Marques** questionou sobre a eventual retroatividade dos seus efeitos e necessidade de reconstituição da situação à data da deliberação da CNREN, tendo a **Dr.ª Fátima Ferreira** respondido que com a revogação do ato da CNREN, passa a CNT a ter a responsabilidade de reapreciar a proposta apresentada pela CM de Alcoutim, enquanto sucessora dos poderes da CNREN, e que a CCDR Algarve devia aguardar a posição final deste órgão uma vez que o ato do Vice-Presidente da CCDR Algarve que aprovou a proposta de delimitação e que sucedeu ao parecer favorável da CNREN tem a natureza de um ato vinculado.

O **Presidente**, depois de ouvir todas as entidades com direito a voto, colocou à votação a proposta de revogação do ato da CNREN, com fundamento na oportunidade de reapreciar as questões técnicas suscitadas, e sem efeitos retroativos.

A proposta de revogação do ato da CNREN, foi aprovada pelos presentes, devendo a proposta de delimitação da REN de Alcoutim ser reanalisada de mérito no mais breve período de tempo, face aos conhecimentos adquiridos e às conclusões e recomendações a aduzir no seio do grupo de trabalho da REN, criado pela CNT, com o objetivo de, entre outros, refletir sobre a aplicação das OENR. O **Dr. Nuno Marques** não participou na votação, tendo-se declarado impedido para o efeito atendendo às posições da CCDR Algarve assumidas ao longo de todo o procedimento.

Nada mais havendo a tratar, o **Presidente** deu por finda a reunião.

O Presidente da Comissão Nacional do Território



Rui Amaro Alves

O Secretário da Comissão Nacional do Território



António Sequeira Ribeiro

Declaração escrita de voto

Sofia Castel-Branco da Silveira, na qualidade de representante do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., enquanto membro do núcleo permanente da Comissão Nacional do Território (CNT), vem apresentar a sua declaração de voto relativa à minuta de ata da reunião extraordinária n.º 1, realizada a 6 de maio de 2016, com os seguintes fundamentos:

1º Sem prejuízo do disposto no n.º 3, do artigo 9.º do regulamento que estabelece as regras aplicáveis ao funcionamento da CNT, a signatária apresentou os seus comentários ao projeto de ata, que não se pode deixar de considerar;

2º Os comentários não foram aceites, nem integrados na minuta de ata que será submetida a aprovação na presente reunião;

3º Conforme facilmente se perceberá, a não integração dos comentários subvertem as intervenções efetuadas, sendo até contrárias ao que ficou expresso;

4º Vejamos:

Refere-se:

"A Eng.ª Sofia Castel-Branco Silveira questionou as consequências de uma eventual anulação do ato, designadamente se uma deliberação nesse sentido por parte da CNT não iria colocar em causa a análise técnica da proposta uma vez que a metodologia de delimitação das AEREHS estava a gerar polémica.",

Efetivamente o referido foi:

"A Eng.ª Sofia Castel-Branco Silveira referiu ser necessário ponderar as consequências de uma eventual **não** anulação do ato, designadamente se uma deliberação nesse sentido, por parte da CNT, aparentemente poder conflitar com a recomendação técnica da CNREN, de 28 de maio de 2015, que aconselhava a adaptação da metodologia de delimitação das AEREHS."

5º Também não consta da ata a seguinte declaração:





“A Eng.ª Sofia Castel-Branco Silveira referiu que a decisão de revogação do ato acompanha, em síntese, o sentido do parecer do ICNF pelo que nada tem a opor a uma deliberação nesse sentido por parte da CNT.”

6º Considerando o exposto solicita-se a anexação da presente declaração de voto à aprovação da ata em causa.

Lisboa, 20 de setembro de 2016

Sofia Castel-Branco Silveira