



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve

2.12.2015

RUI AMARO ALVES
DIRETOR-GERAL

DGT	
X	SIENAVEN
X	ALCOUTIM
	DSOT
	DSIC
	DSGCIG
	DSPRI
	DGRI
	DRAJ

D-269

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão Nacional do
Território
Prof. Rui Alves
Rua Artilharia Um, 107
1099-052 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa referência

Procº nº DSGT/REN/2005/71408
REN-08.02/1-04

Entrada nº
Ofício nº S06010-201511-ORD

ASSUNTO: PROPOSTA DE DELIMITAÇÃO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL (REN) DO CONCELHO DE ALCOUTIM APRESENTADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOUTIM.

Relativamente ao assunto acima referido, junto se envia para conhecimento e devidos efeitos, cópia do despacho exarado sobre o nosso ofício nº S04784-201509, de 2015-09-16 e seus anexos.

Com os melhores cumprimentos.

O Vice-Presidente¹

Nuno Marques



Anexos: cópia do despacho acima referido e seus anexos
JE/CBM

¹ No uso da delegação de competências decorrente do Despacho do Presidente da CCDR do Algarve, de 23 de fevereiro de 2015, publicado no Diário da República, II Série, N.º 50, de 12 de março de 2015, sob a referência *Despacho (extrato) n.º 2622/2015*.

Despacho

ASSUNTO: **Proposta de delimitação da Reserva Ecológica Nacional do concelho de Alcoutim apresentada pela Câmara Municipal de Alcoutim**

- N/ Ofício n.º S04784-201509-PRE, de 16.09.2015
- Deliberação da Comissão Nacional do Território sobre o assunto, tomada na sua 2.ª reunião, realizada no dia 24.11.2015

Considerando que:

1. A Câmara Municipal de Alcoutim (CMA) apresentou à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Algarve, ao abrigo do artigo 11.º, n.º 1, do regime jurídico da REN¹, uma proposta de delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN) para o concelho de Alcoutim;
2. A referida proposta foi objeto de parecer desfavorável, emitido no âmbito da conferência de serviços realizada ao abrigo do n.º 3 do referido artigo, tendo sido objeto de decisão final, de igual sentido, no âmbito da conferência decisória promovida ao abrigo do n.º 6 do artigo 11.º do regime jurídico da REN;
3. Na sequência dessa deliberação, a CMA promoveu consulta à Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional (CNREN) ao abrigo do disposto no n.º 9, do artigo 11.º do regime jurídico da REN, tendo a proposta sido apreciada e deliberada em duas reuniões da CNREN, com emissão dos pareceres que a seguir se sintetizam:
 - Reunião de 19 de março de 2015: Considerou a CNREN encontrarem-se cumpridos os critérios estabelecidos nas Orientações Estratégicas de Âmbito Nacional e Regional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, publicada no Diário da República, 1.ª Série, de 3 de outubro de 2012), tendo deliberado emitir parecer favorável, condicionado a aspetos técnicos;
 - Reunião de 4 de maio de 2015: Deliberou a CNREN estarem verificadas as condições impostas no seu parecer emitido em 19 de março;
4. Após conhecer a decisão havida na reunião de 4 de maio, a CCDR solicitou à CNREN esclarecimentos sobre as deliberações, designadamente, se o âmbito do parecer daquela entidade sobre a proposta de delimitação da REN de Alcoutim foi global ou parcial;
5. Em resposta ao N/ pedido de esclarecimentos, a CNREN informou a CCDR do teor das atas das reuniões de 19 de março e de 4 de maio, mais esclarecendo que a sua deliberação teve por objeto a globalidade da proposta apresentada pela CMA, incluindo as exclusões, e que, em função do parecer favorável emitido sobre a proposta, a CNREN pronunciou-se em termos definitivos sobre a mesma, esgotando as suas competências para intervenção no procedimento;
6. Previamente à tomada de decisão final sobre este procedimento, impôs-se, por prudência, clarificar junto da Comissão Nacional do Território² (CNT) se, perante o parecer final favorável da CNREN, a CCDR estaria incondicionalmente obrigada a aprovar

¹ Decreto-Lei, n.º 166/2008, de 22 de Agosto, com as alterações do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro, do Decreto-Lei n.º 96/2013, de 19 de Julho e do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio.

² Nos termos do artigo 201.º do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio) “[a] Comissão Nacional do Território sucede nas atribuições da [extinta] Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, bem como em todas as posições jurídicas assumidas por esta.”

- a proposta em causa, ainda que continuando a discordar de alguns dos aspetos nela contidos, ou se, apesar do referido parecer favorável da CNREN, subsistia alguma margem para ponderação do sentido dessa decisão por parte da CCDR (ver anexo 1);
7. A CNT, ao abrigo das suas atribuições decorrentes da lei (artigo 184.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio), deliberou, por unanimidade dos seus membros presentes na 2.ª reunião daquele órgão, realizada no dia 24.11.2015, sobre a correta interpretação e alcance do disposto no n.º 13, alínea b), do artigo 11.º, do regime jurídico da REN;
 8. A CNT considerou, com os fundamentos da informação jurídica n.º 60/DRAJ/2015, de 03.11.2015 (ver anexo 2), que a correta interpretação a dar ao preceito legal atrás referido é a de que "o parecer da CNREN favorável (...), que tenha sido emitido nos termos do n.º 10 do artigo 11.º, vincula a CCDR à aprovação da proposta apresentada pela câmara municipal" e que "uma vez emitido o parecer da Comissão Nacional da REN, favorável à proposta (...) a CCDR tem o prazo de 15 dias para proceder à sua aprovação, não prevendo a lei a existência de qualquer momento de reapreciação adicional."

Ou seja,

9. Uma vez emitido o parecer da CNREN, favorável à proposta de delimitação, que haja sido proferido nos termos do n.º 10 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, na sua redação atual, o regime jurídico da REN impõe à CCDR um dever vinculado de aprovar definitivamente a delimitação da REN;

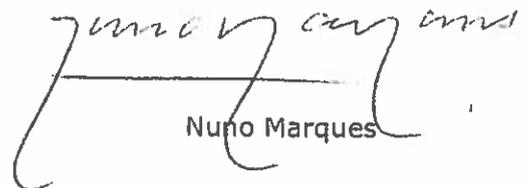
Determino:

— Na sequência das deliberações e esclarecimentos prestados pela CNREN e em obediência ao disposto no artigo 11.º, n.º 13, alínea b), do regime jurídico da REN, **aprovo a proposta de delimitação da REN do concelho de Alcoutim apresentada pela CMA, a qual mereceu as deliberações da CNREN de 19 de março (favorável, condicionado a aspetos técnicos) e de 4 de maio (favorável) de 2015.**

— Que do presente Despacho seja dado conhecimento à DSOT/DOTCNVP para diligenciar, em articulação com a CMA, com vista à publicação em Diário da República da nova delimitação da REN do concelho de Alcoutim, bem como, aos Srs. Presidente, Vice-Presidente, DSOT, CDOTCNVP, Dr.ª Alexandra Sena e Dr. Paulo Vieira, e ainda, ao Gabinete do Sr. Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, à Comissão Nacional do Território e à Câmara Municipal de Alcoutim.

Faro, 27.11.2015

O Vice-Presidente³



Nuno Marques

³ No uso da delegação de competências decorrente do Despacho do Presidente da CCDR do Algarve, de 23 de Fevereiro de 2015, publicado no Diário da República, II Série, N.º 50, de 12 de Março de 2015, sob a referência *Despacho (extrato) n.º 2622/2015.*



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve

ANEXO 1

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão Nacional do
Território
Prof. Rul Alves
Rua Artilharia Um, 107
Lisboa
1099-052 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa referência
		Procº nº REN-08.02/1-04 Entrada nº Ofício nº S04784-201509-PRE

ASSUNTO: PROPOSTA DE DELIMITAÇÃO DA RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL (REN) DO CONCELHO DE ALCOUTIM APRESENTADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOUTIM - INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 11.º, N.º 13, ALÍNEA B), DO REGIME JURÍDICO DA REN

A Câmara Municipal de Alcoutim apresentou a esta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) uma proposta de delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN) para o concelho de Alcoutim, no âmbito do artigo 11.º, n.º 1, do regime jurídico da REN aprovado pelo Decreto-Lei, n.º 166/2008, de 22 de agosto, com as alterações subsequentes.

A referida proposta foi objeto de parecer desfavorável, emitido no âmbito da conferência de serviços realizada ao abrigo do n.º 3 do referido artigo, tendo a mesma proposta sido objeto de decisão final, de igual sentido, no âmbito da conferência decisória promovida ao abrigo do n.º 6 do artigo 11.º do regime jurídico da REN.

Na sequência dessa deliberação, a Câmara Municipal de Alcoutim promoveu consulta à Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional (CNREN) ao abrigo do disposto no n.º 9, do artigo 11.º do regime jurídico da REN, tendo a proposta sido apreciada e deliberada em duas reuniões da CNREN, com emissão dos pareceres que a seguir se sintetizam:

— Reunião de 19 de março de 2015: Considerou a CNREN encontrarem-se cumpridos os critérios estabelecidos nas Orientações Estratégicas de Âmbito Nacional e Regional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, publicada no Diário da República, 1.ª Série, de 3 de outubro de 2012) e que a CCDR não apresentou fundamentação técnica alternativa à proposta de delimitação das "áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo", tendo a CNREN deliberado emitir parecer favorável, condicionado a aspetos técnicos (indicação das adaptações efetuadas na fórmula LS para o seu cálculo em SIG, com indicação das fórmulas intermédias e a referência ao *software* e algoritmos de cálculo);

— Reunião de 4 de maio de 2015: Deliberou a CNREN estarem verificadas as condições impostas no seu parecer emitido em 19 de março.

Após a sua tomada de conhecimento da deliberação da CNREN havida na reunião de 4 de maio de 2015, a CCDR solicitou esclarecimentos à CNREN sobre tais deliberações, designadamente, se o âmbito do parecer dessa entidade sobre a proposta de delimitação da

1/3



GOVERNO DE
PORTUGAL

PRISIDÊNCIA DO
CONSELHO DE MINISTROS

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
Praça da Liberdade, 2, 8000-164 Faro • Portugal
Tel: +351 289 895 200 • Fax: +351 289 895 299
E-mail: geral@ccdr-alg.pt • www.ccdr-alg.pt



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve

REN de Alcoutim foi global ou parcial, mais decidindo suspender o procedimento ao abrigo do disposto no artigo 38.º do Código do Procedimento Administrativo até ao cabal esclarecimento das dúvidas suscitadas.

Em resposta a tal pedido de esclarecimentos, a CNREN remeteu à CCDR, através do seu ofício n.º 82/CNREN/2015, as atas das reuniões de 19 de março e de 4 de maio, informando que a sua deliberação teve por objeto a globalidade da proposta apresentada pela Câmara Municipal de Alcoutim, incluindo as exclusões.

Informou também a CNREN que, em função do parecer favorável emitido sobre a proposta de delimitação da REN, pronunciou-se em termos definitivos sobre a mesma, esgotando as suas competências para intervenção no procedimento.

Em função da sequência processual atrás sumariamente descrita, previamente à tomada de decisão final sobre este procedimento, impõe-se, por prudência, clarificar se, perante o parecer favorável da CNREN, a CCDR está incondicionalmente obrigada a aprovar a proposta em causa, ainda que continuando a discordar de alguns dos aspetos nela contidos, ou se, apesar do referido parecer favorável da CNREN, subsiste alguma margem para ponderação do sentido da decisão por parte da CCDR.

É que, efetivamente, o regime da REN em vigor determina, por força do disposto no n.º 13, alínea b), do artigo 11.º, que a CCDR "(...) **aprova** definitivamente a proposta de delimitação da REN apresentada pela câmara municipal no prazo de 15 dias após:

a) (...)

b) A emissão pela Comissão Nacional da REN de parecer favorável à proposta da câmara municipal, nos termos do n.º 10" (sublinhado nosso).

Ou seja, não obstante a lei não atribuir carácter vinculativo ao parecer da CNREN previsto nos números 9 e 10 do artigo 11.º do regime jurídico da REN, na sua redação atual, da redação do número 13, alínea b), do mesmo artigo parece resultar que a decisão definitiva que compete à CCDR tomar é vinculada ao sentido daquele parecer da CNREN, inexistindo para a CCDR qualquer margem de ponderação.

A ser assim, estaremos perante um regime diferente daquele que decorria do n.º 13.º do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 166/2008 de 22 de agosto, prévio às alterações legislativas introduzida pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro e seguintes, onde era referido que "[a] comissão de coordenação e desenvolvimento regional **pode aprovar** definitivamente a delimitação da REN no prazo de 30 dias após (...)" a emissão do parecer da CNREN (sublinhado nosso).

Ou seja, na ausência de consenso e persistindo a divergência sobre a proposta, resultava suficientemente claro da redação anterior da norma atrás referida que, após a emissão do parecer favorável da CNREN, a CCDR tinha ainda margem para ponderar o sentido da decisão definitiva que lhe competia tomar.

Aliás, essa mesma interpretação encontramos-na na publicação da DGOTDU *Servidões e Restrições de Utilidade Pública, Edição Digital* (página 4 da ficha 1.4.1.), de setembro de 2011, quando aí se refere que, não havendo convergência entre a proposta apresentada pela câmara municipal e a posição final da CCDR, "a câmara municipal pode consultar a CNREN para emissão de parecer, de modo a que a CCDR **volte a ponderar a sua posição final.**" (sublinhado nosso).

Face às aparentes e significativas diferenças entre os dois tipos de regimes constantes nos dispositivos acima referidos, coloca-se a questão de saber se o atual RJREN, apesar de não

2/3



Comissão de Coordenação
e Desenvolvimento Regional do Algarve

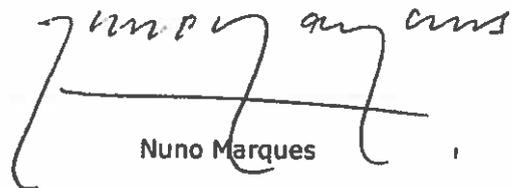
atribuir expressamente ao parecer (favorável) da CNREN um efeito vinculativo (*vide* artigo 91.º do Código do Procedimento Administrativo), impõe à CCDR um dever vinculado de aprovar definitivamente a delimitação da REN, como parece resultar do artigo 11.º, n.º 13, alínea b), do RJREN na sua redação atual.

Portanto, somos por este meio a solicitar-lhe as diligências que tenha por necessárias com vista a que a Comissão Nacional do Território, ao abrigo das suas atribuições decorrentes da lei, designadamente, do disposto no n.º 2, alínea a), em conjugação com o n.º 3, alínea c), ambos do artigo 164.º do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, delibere sobre qual a correta interpretação e alcance da disposição legal atrás referida, desse modo contribuindo para a harmonização de interpretações entre todas as entidades responsáveis em matéria de REN quanto à questão em apreço.

Disponibilizando-nos para qualquer esclarecimento adicional que seja entendido por conveniente,

Com os melhores cumprimentos,

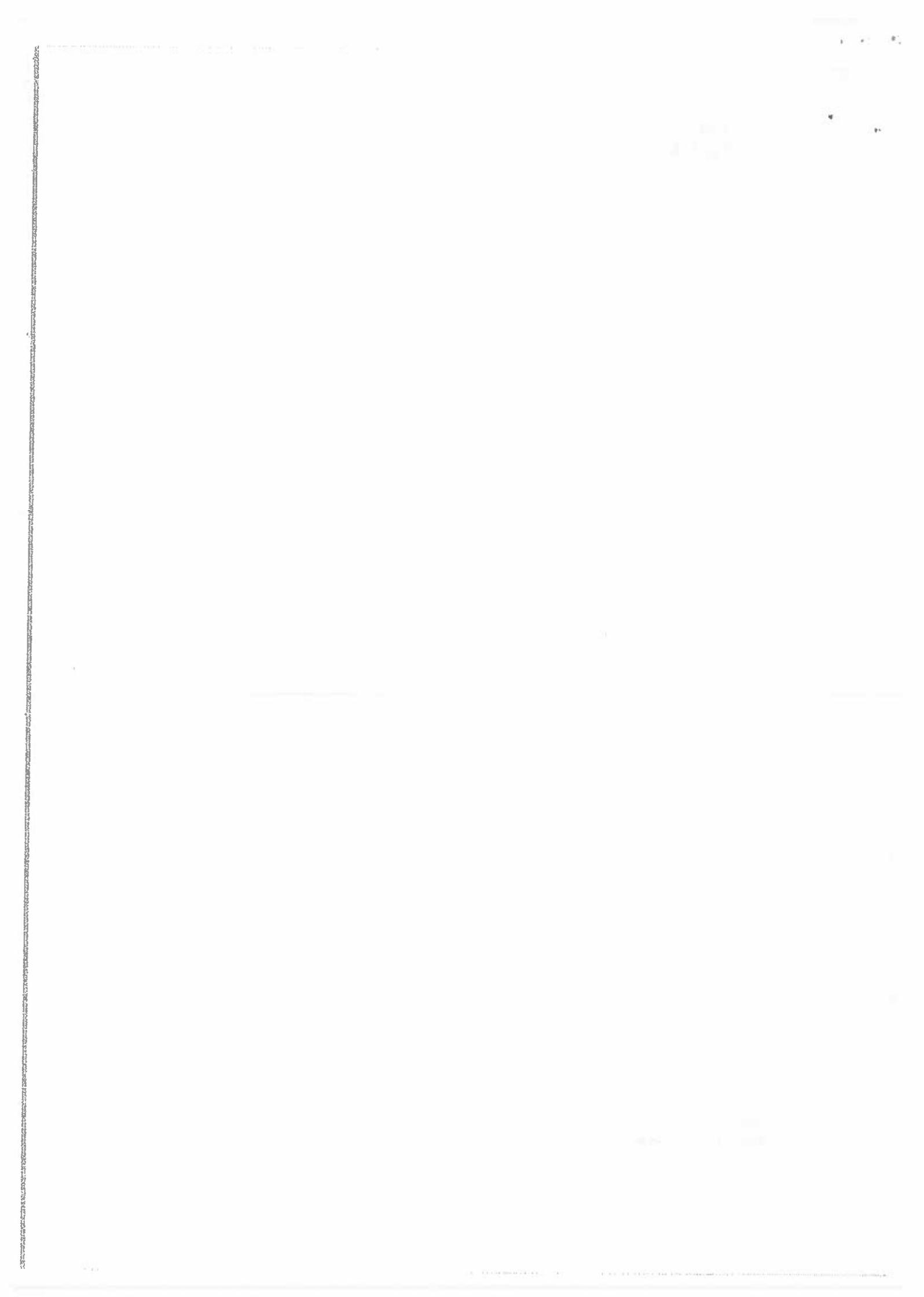
O Vice-Presidente



Nuno Marques

NM/CR

(No uso da delegação de competências decorrente do Despacho do Presidente da CCDR do Algarve, de 23 de fevereiro de 2015, publicado no Diário da República, II Série, nº 50, de 12 de março de 2015, sob a referência *Despacho (extrato) nº 2622/2015*)



ANEXO 2



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA
Direção-Geral do Território

INFORMAÇÃO

Informação n.º 60/DRAJ/2015 Data 03-11-2015

Proc.º n.º 1028099 Sector responsável:
Divisão de Regulação e Apoio Jurídico

Assunto:

Delimitação da REN de Alcoutim - Interpretação do disposto na alínea b) do n.º 13 do artigo 11.º do Regime Jurídico da REN - Vinculação da CCDR

PARECERES

DESPACHO

Visto com atenção.
A CNT para ser analisado
e produzido os próximos
requisitos.

9.11.2015

Rui António Alves
RUI ANTÓNIO ALVES
DIRETOR-GERAL

À consideração superior
Concordo. Propõe-se que, caso mereça
concordância superior, o assunto seja submetido
a apreciação da Comissão Nacional do Território.
2015-11-06

A Chefe de Divisão da DRAJ

Anabela Coito

ANABELA COITO
CHEFE DE DIVISÃO
DRAJ

1. Foi solicitado, pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, que a Comissão Nacional do Território (CNT) se pronunciasse relativamente aos efeitos da emissão de parecer favorável da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional (CNREN) no âmbito da delimitação da REN ao abrigo do disposto no regime jurídico em vigor, ou seja o Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de novembro.

De forma a habilitar a CNT a assumir uma posição final sobre o assunto, solicitou o Sr. Diretor-Geral do Território que a Divisão de Regulação e Apoio Jurídico se pronunciasse.

Cumpra informar.

2. Salvo melhor opinião, trata-se de uma questão que não se reveste de especial complexidade, sendo de realçar que a própria entidade consultante aduz desde logo a interpretação que julgamos mais consentânea com a letra da lei.

Efetivamente, a CCDR refere que "não obstante a lei não atribuir carácter vinculativo ao parecer da CNREN previsto nos nºs 9 e 10 do artigo 11º do regime jurídico da REN, na sua redação atual, da redação do nº 13, alínea b), do mesmo artigo parece resultar que a decisão definitiva que compete à CCDR tomar é vinculada ao sentido daquele parecer da CNREN, inexistindo para a CCDR qualquer margem de ponderação".

Resulta do disposto no nº 13 do artigo 11º do Regime Jurídico da REN, na redação atual, que "a comissão de coordenação e desenvolvimento regional aprova definitivamente a proposta de delimitação da REN apresentada pela câmara municipal no prazo de 15 dias após: a) a tomada de decisão final favorável pela conferência decisória prevista no nº 6; b) a emissão pela Comissão Nacional da REN de parecer favorável à proposta da câmara municipal, nos termos do nº10; c) a receção da proposta de delimitação devidamente reformulada, nos termos do número anterior."

Considerando que, por um lado, a letra da lei é muito clara quanto à imperatividade da CCDR praticar um ato expresso de aprovação, ato esse que será praticado no prazo de 15 dias após a ocorrência de quaisquer das situações elencadas nas alíneas a), b) e c) e que, por outro, tal imperatividade resulta da eliminação da expressão "pode", que constava da anterior redação deste normativo, teremos de concluir que o legislador quis, efetivamente, formatar o ato final de aprovação em função da ocorrência das situações ali expressas bem como encurtar o prazo para a sua prolação, o qual passou de 30 para 15 dias.

Cumpre referir que, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 9º do Código Civil “a interpretação não deve restringir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”, acrescentando o nº 3 que “na fixação do sentido e alcance da lei, o interprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”.

Ora, considerando quer o elemento literal - a lei refere que a CCDDR “aprova definitivamente” - quer o elemento histórico - evolução legislativa que se consumou na eliminação de “pode”, imprimindo uma maior assertividade à frase, bem como a diminuição de prazos, forçoso é concluir que, na prática, o parecer da CNREN favorável à câmara municipal, que tenha sido emitido nos termos no nº 10 do artigo 11º, vincula a CCDDR à aprovação da proposta apresentada pela câmara municipal. E mais: tal ato terá de ocorrer no prazo de 15 dias, sob pena de eventual responsabilização.

Bem se compreende a opção do legislador se considerarmos que, através da Resolução de Conselho de Ministros nº 81/2012, de 3 de outubro, foram aprovadas as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, que consubstanciam o referencial para a delimitação da REM municipal, orientações que, de acordo com o preâmbulo da RCM referida resultaram de “um processo técnico amplo e partilhado entre a Comissão Nacional da REN, a Autoridade Nacional da Água, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e as extintas administrações das regiões hidrográficas, em articulação com os municípios (...)”.

Por outro lado, este diploma aponta para um incremento da atividade de colaboração institucional no âmbito da preparação da proposta de delimitação, potenciando uma diminuição das situações controvertidas na fase de análise de uma proposta concreta.

Assim, por exemplo, o nº 12 da seção II da RCM nº 81/2012 refere que “nas delimitações da REN a nível municipal, as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e os conselhos de região hidrográfica da APA,IP, tendo em conta os conhecimentos técnicos, a experiência adquirida, bem como as suas atribuições e competências, prestam a colaboração necessária aos municípios, nomeadamente através da disponibilização de informação existente ou que deva ser produzida no âmbito das suas competências”, acrescentando o nº 16 que “a generalização e agregação das manchas resultantes da aplicação dos critérios de delimitação devem seguir parâmetros ponderados a nível regional, a desenvolver pelas CCDDR em função do contexto de aplicação, assegurando coerência intrarregional (...)”.

Em conclusão

É nosso parecer que, face ao regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional em vigor, uma vez emitido o parecer da Comissão Nacional da REN, favorável à proposta de delimitação da câmara municipal, que haja sido proferido nos termos do nº 10 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, sucessivamente alterado e republicado pelo Decreto-Lei nº 239/2012, de 2 de novembro, a CCDR tem o prazo de 15 dias para proceder à sua aprovação, não prevendo a lei a existência de qualquer momento de reapreciação adicional.

Assim, propõe-se que se proceda ao agendamento deste assunto em sede de Comissão Nacional de Território, para efeitos de validação do supra exposto.

É o que se deixa à melhor consideração superior

A Técnica Superior



Fátima Ferreira