

Via mail: cnt@dgterritorio.pt

Via Correio: Registo C/ A.R.

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão Nacional do
Território
Rua Artilharia Um, n.º 107

1099-052 LISBOA

V/ Referência	V/ Comunicação	N/ Referência	Data
CNT/Proc..º REN D-269	Of. n.º 012/DSPRI/2016 15.02.2016 Of. n.º 04/CNT 29.02.2016 Of. n.º 024/DSPRI/2016 22.02.2016	00204/AOT/2016 NUI/RD/000050/16.5.SEDE s/ <u>1308/CG-I/16</u> / SE	20 ABR. 2016

ASSUNTO: N/ PROC. N.ºS RD/50/16 – DELIMITAÇÃO DA REN DO MUNICÍPIO DE ALCOUTIM

ANULAÇÃO ADMINISTRATIVA

Atento o despacho do Sr. Inspetor-Geral, de 20.04.2016, exarado sobre a informação n.º I/00050/AOT/16, cuja cópia se anexa, solicita-se a V. Exa. que, pelos motivos ali aduzidos, promova, **até ao próximo dia 28 de abril**, a anulação administrativa do ato praticado em 04.05.2015, consubstanciado no parecer emitido pela CNREN, no contexto do processo de delimitação da REN do município de Alcoutim.

Mais se informa que, caso V. Exa. não proceda à referida anulação, no prazo acima indicado, esta Inspeção-Geral irá interpor a competente ação administrativa de impugnação do ato em causa.

Adicionalmente solicita-se o envio de todas as recomendações técnicas elaboradas ou que venham a ser produzidas por essa Comissão.

Com os melhores cumprimentos,

A Inspetora Diretora,



Ana Cristina Branco

(No uso da competência delegada por via do despacho n.º 1292/2016, publicado no DR, 2.ª série, n.º 18, de 27.01)

Anexo: O mencionado.

FSA

(Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento)

Informação nº I/00050/AOT/16

Data: 10.03.2016

DESPACHO

*De acordo com o Proposto.
Notificar as entidades visadas para,
querendo, proceder no prazo de 5
(cinco) dias à anulação administrativa
Tribunal dos atos praticados aqui sindi-
cados pelo Sr. Inspetor, após o que
deve ser, como proposto, interposta ação
administrativa de inconstituição junto
do TAF de Loulé.*

*Levar ao conhecimento de S. Ex.º N.º 1.º
PARECERES a tutela da CCDR em
razão da matéria aqui em causa.*

Resulta da análise aqui realizada, cuja fundamentação se encontra bem densificada na presente informação, que os atos administrativos proferidos pela CNREN e pela CCDRA, melhor identificados no ponto (54), foram praticados com ofensa das Orientações Estratégicas aprovadas pela RCM n.º 81/2012, de 3 de outubro, motivo pelo qual não cumprem os requisitos de validade necessários à continuidade da sua vigência.

Porque relevante no âmbito da verificação dos condicionalismos previstos no artigo 168.º do CPA, aplicáveis à anulação administrativa do ato produzido pela CCDRA, temos que é no momento da prolação do ato datado de 04.05.2015, que se constitui a produção de efeitos jurídicos do ato administrativo sujeito a condição suspensiva praticado pela CCDRA em 19.03.2015, motivo pelo qual deve ser aquele a ser sanado.

Neste sentido, importará concretizar as propostas avançadas pelo sr. Inspetor e respetivo CEM, com as quais concordo, porquanto se afigura ser esta a via necessária à restituição da legalidade.

À consideração superior,

30.03.2015

Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

Concordo.

Como exposto ao longo desta bem elaborada informação, considera-se determinante que o Presidente da CCDR Algarve proclame a anulação administrativa do ato que aprovou a delimitação da REN do município de Alcoutim, praticado por exigência da alínea a). b) do n.º 13 do artigo 11.º do RJREN.

Contudo, atendendo a que o procedimento em cotejo é reconduzido a um ato vinculado, para o qual concorreu o parecer da CNREN, de 04.05.2015, que desconsiderou a fundamentação aduzida, em particular, pela CCDR Algarve,

Nuno Miguel Banza
06/04/20

NUNO MIGUEL BANZA
Inspetor-Geral

deve a proposta consignada no ponto (56) desta informação anteceder os procedimentos alavancados nos seus pontos (54) e (55), pelos motivos melhor explanados no ponto (53).

Nestas circunstâncias, proponho um prazo de 10 dias, a fim da CNT (que sucedeu à CNREN) se pronunciar sobre a intenção de esta IG suscitar, junto do MP do TAC de Lisboa, a impugnação do ato praticado pela CNREN, em 04.05.2015, caso aquela não proceda à sua anulação, nos termos e para os efeitos dos artigos 165.º n.º 1, 168.º e 169.º n.º 2 do CPA.

Resta dizer que bem andou a CCDR Algarve na prossecução das orientações estratégicas de âmbito nacional e regional, consubstanciadas na RCM n.º 81/2012, de 3 de outubro, ao densificar os critérios de delimitação das tipologias "Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo" e "Áreas de Instabilidade de Vertentes".

Tal como mencionado pelo Sr. Inspetor, também não se pode deixar de comentar a posição da CNREN ao exigir à CCDR a apresentação de uma informação técnica alternativa à proposta de delimitação da REN aduzida pela câmara municipal. É que, este raciocínio encontra-se esvaziado de fundamento legal que o sustente, uma vez que, à luz do atual RJREN, a delimitação da REN a nível municipal é da competência exclusiva das respetivas câmaras municipais, competindo às CCDR "assegurar o acompanhamento assíduo e continuado da elaboração técnica da proposta de delimitação pelo município" (cfr. artigo 10.º n.º 1 do RJREN).

Por último, recomendo o envio da presente informação ao Gabinete de S. Exa. o Ministro do Ambiente, para conhecimento, atendendo a que a CNT funciona na dependência deste membro do Governo (cfr. artigo 184 n.º 2 do RJIGT).

À consideração superior,

29.03.2016


Fernando Alves
Chefe de E.M.

ASSUNTO: PROCESSO n.º RD/50/16 – DELIMITAÇÃO DA REN DO MUNICÍPIO DE ALCOUTIM

Informação nº I/00050/AOT/16

Data: 10/03/2016

Parecer	Despacho
<i>ver folha Anexo</i>	

ASSUNTO: PROCESSO RD N.º 50/16 - DELIMITAÇÃO DA REN DE ALCOUTIM

I - Enquadramento

- (1) De acordo com uma notícia estampada na publicação "Sul informação", de 12/01/2016, tinha sido aprovada uma proposta de delimitação da REN do Município de Alcoutim, a qual abrangeria 9% do território, quando anteriormente a restrição de utilidade pública em causa atingiria cerca de metade do mesmo território.

- (2) Por outro lado, desenvolveram-se certas diligências através dos sítios da *internet* passíveis de fornecerem mais informação, das quais viria a resultar a conclusão de que as entidades representativas das áreas do ambiente e do ordenamento do território, que integravam as conferências de serviços desenroladas ao longo do processo de delimitação, teriam adoptado posições desfavoráveis ao resultado final da proposta de delimitação.
- (3) Como se postou a hipótese de estarem em causa as orientações estratégicas de âmbito nacional e regional para a delimitação da REN a nível municipal constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro (OE), procedeu-se à abertura dos presentes autos, com a finalidade de ser apurada a regularidade do procedimento em causa.
- (4) Seguidamente, interpelou-se a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDRA) e a Comissão Nacional do Território (CNT), com o objectivo de recolher a documentação produzida no âmbito do procedimento de aprovação da REN em análise.

II – Análise dos factos

- (5) Da documentação recebida constata-se que a CCDRA recepcionou um expediente oriundo da Câmara Municipal de Alcoutim (CMA), em 25/07/2014, a apresentar uma proposta de delimitação da REN para o respectivo Município (fls. 18).
- (6) Em informação elaborada na CCDRA, em 01/08/2014, pode ler-se a propósito da versão da proposta de delimitação apresentada em 25/07/2014 pela CMA (fls. 63 a a 65)¹:

“.....

1.1. O n.º 15 da secção II (das OE) estabelece que as delimitações de cada município devem ter em consideração as delimitações efectuadas nos territórios confinantes, de modo a garantir a conectividade e continuidade geográfica intrarregional.

¹ Foi precedida de uma informação de 18/06/2014, que se pronunciava sobre uma versão de proposta de delimitação de maio de 2014, na qual se sintetizava a análise ora constante desta informação, sendo que, de uma informação para a outra se conclui pela manutenção das mesmas questões opostas às duas propostas.

A delimitação proposta não evidencia qualquer propósito nesse sentido.

1.2. No ponto 3.5.2. da Secção III (das OE) são assinaladas para o Algarve como Áreas de instabilidade de vertentes, essencialmente, as áreas do concelho de Alcoutim maioritariamente localizadas ao longo dos barrancos de Alcoutenejo e dos Ladrões e da Ribeira da Foupana.

As manchas dessa tipologia da REN são representadas num mapa de muita reduzida dimensão, que não permite perceber se a pesquisa da equipa técnica incidu especificamente nessas áreas.

1.3. No ponto 3.4. da Secção III (das OE) as serras do Algarve são identificadas como uma das regiões do território continental onde ocorre maior expressão de áreas com risco de erosão, associados a elevadas precipitações de curta duração, sendo este o fator determinante na avaliação do risco de erosão hídrica.

Na proposta apresentada, a expressão do risco de erosão é reduzida ao valor marginal de 0,4% do território concelho.

Os mapas ilustrativos de cada um dos factores que integram a Equação Universal da Perda do Solo (EUPS) são de dimensão muito reduzida, não permitindo perceber como é que foi feito o apuramento das manchas para cada factor, nem como foi estabelecida a agregação de conjunto.

2. Sobre os critérios de delimitação apresentados para a tipologia Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo

...

Se Bem que no sector concelho correspondente ao extenso planalto entre Martim Longo e Pereiro, e em sectores de declive moderado a acentuado, não sejam de esperar elevadas perdas de solo por erosão hídrica, será difícil compreender a ausência de risco em zonas bastante acidentadas (declives médios superiores a 30%, ascendendo em alguns locais a 60%) e de relevo sinuoso, que se verificam em sectores significativos do território concelho.

O resultado apurado pela equipa para a delimitação dessa tipologia da REN apresenta-se muito fragmentado e aparentemente incipiente. São disso exemplo as manchas isoladas de pequena dimensão e os conjuntos de manchas descontínuas que surgem em sectores do território em que a morfologia das encostas, o declive e o tipo de solo são aparentemente homogéneos e que, pela agregação de factores comuns, justificariam a identificação de manchas com maior dimensão e contiguidade.

As OE não impõem a integração exclusiva do risco elevado de perda de solo (\geq a 55 ton/ha.ano) na delimitação dos riscos de erosão hídrica do solo. Para colmatar as deficiências apontadas, sugere-se que seja considerado o risco médio de perda de solo (entre 25 e 55 ton/ha.ano)...

No que respeita ao apuramento da perda de solo específico, a equipa não explicou o procedimento adoptado e deveria ter identificado o valor da área de drenagem (A_b), expressa em Km², no cálculo da Razão de Cedência de Sedimentos (SDR).

...

3. Sobre os critérios de delimitação apresentados para a tipologia Áreas de instabilidade de vertentes

As OE da REN estabelecem como critério, para a delimitação dessa tipologia, a aplicação de um modelo preditivo de susceptibilidade – em que é feita a aferição da importância relativa dos factores de predisposição para os movimentos de vertente registados, de forma a identificar as variáveis que detêm maior relação espacial com os três tipos de movimentos considerados: desabamentos, deslizamentos e escoadas.

...

A proposta apresentada é exígua nessa matéria e não foram identificados, ou pelo menos não foi demonstrada, a identificação dos movimentos de vertente ocorridos no território concelhio, sendo o seu registo determinante para o procedimento metodológico sequente e para a validação dos resultados apresentados.”.

- (7) Em resposta, o Vice-Presidente da CCDRA determinou a convocação da conferência de serviços (fls. 63), sendo em sequência elaborado o parecer da CCDRA nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 11.º do RJREN em 12/09/2014 (fls. 30 a 32).
- (8) Neste parecer retomam-se as considerações anteriormente expendidas na informação parcialmente transcrita no ponto (6).
- (9) Em **17/09/2014 realizou-se a conferência de serviços** prevista no n.º 1 do artigo 11.º do RJREN, com a presença de representantes da APA, através da ARH do Algarve (APA/ARHA), da DRAP do Algarve (DRAPA), da CCDRA e da Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC).
- (10) Da acta então lavrada respiga-se o seguinte com interesse para os autos (fls. 19 a 22):

a) A APA/ARHA levantou questões sobre os valores utilizados para o cálculo da *Equação Universal de Perda do Solo (EUPS)*², nomeadamente os factores *LS* e *R*, bem como, sobre as unidades utilizadas.

Esta entidade emitiu **parecer desfavorável** à proposta de delimitação, atendendo “...a que a aplicação da metodologia para a demarcação da tipologia “Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” não está devidamente demonstrada.”, proferindo idêntico juízo negativo quanto às propostas de exclusão da REN inseridas nas áreas da sua competência, já que, não estava “...estabilizada a sua delimitação e suscitarem-se dúvidas quanto à adequabilidade da fundamentação, a qual carece de validação prévia por parte da CCDR Algarve...”.

De notar que, em parecer recebido na CCDRA em 17/09/2014, a APA/ARHA adianta várias considerações, de índole negativa, sobre os factores *R* (as unidades apresentadas, que expressa a erosividade da precipitação, estão erradas, porquanto, deve aplicar-se a constante de conversão do EUPS e não o sistema anglo-saxónico utilizado pela CMA), *K* (novamente foi utilizado o sistema anglo-saxónico, ao invés da invocação dos valores propostos por Pimenta, 1999 – com unidades SI e métricas -), e *C* (o Relatório não apresenta uma tabela de conversão) da EUPS.

Mais adiantou a APA/ARHA que, na equação *Pse* (perda de solo específico) o factor *A* não foi representado cartograficamente, sendo que a utilização do limiar das 55 ton/ha.ano, como produto da equação da *Pse*, tem de ser avaliada e demonstrada no relatório (fls. 26 a 28).

b) A ANPC emitiu **parecer favorável condicionado** à inclusão na Memória Descritiva “...das questões relacionadas com a mitigação de riscos para pessoas e bens...”;

c) A CCDRA emitiu **parecer desfavorável**, na esteira do parecer elaborado para o efeito em 12/09/2014, por ter considerado a proposta insuficientemente documentada e fundamentada

² Nos termos do ponto 4 da Secção V do Anexo à RCM n.º 81/2012, de 3 de Outubro, a metodologia para a delimitação das “Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” tem por base a identificação destas sustentada na aplicação da EUPS.

ao nível da delimitação das tipologias “Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” e “Áreas de instabilidade de vertentes”, sendo que, relativamente a esta “...não foi feito um diagnóstico prévio dos factores de instabilidade existentes no território, conforme estabelecido nas OE.”.

No que diz respeito à primeira das tipologias a CCDRA levantou algumas questões referentes:

i) Ao procedimento adoptado na aplicação do factor *LS* da EUPS, para garantir o varrimento completo do território, ou seja, a integração quer das áreas padrão de geometria normalizada, quer as que não correspondam a esse modelo homogéneo;

ii) No que respeita ao apuramento da *Perda de solo específico* não se encontra explicado o procedimento adoptado, bem como, não foi identificado o valor da área de drenagem (*Ab*) no cálculo da *Razão de Cedência dos Sedimentos*;

iii) Não se encontra fundamentado ou referenciado o cumprimento da directriz constante do n.º 15 da Secção II das OE, referente à conectividade/contiguidade geográfica com os municípios vizinhos;

iv) Resulta inviável a aplicação da directriz enunciada no do n.º 16 da Secção II das OE, em virtude da representação das áreas com riscos de erosão se revelar fragmentada e aparentemente incipiente;

d) A DRAPA **não se opôs** à delimitação da REN apresentada;

e) O ICNF emitiu **parecer favorável**;

f) No tocante às propostas de exclusão da REN, a CCDRA e a APA/ARHA entenderam que as mesmas só se justificariam em função das edificações licenciadas ou autorizadas e dos compromissos urbanísticos válidos.

(11) Em consonância com a acta da conferência de serviços foi emitido o parecer aludido no n.º 3 do artigo 11.º *in fine* do RJREN, que retoma as posições das entidades nela representadas, em função do que a CCDRA emitiu parecer desfavorável (fls. 38 e 39).

- (12) Em 06/10/2014, a CCDRA solicitou à CNREN que prestasse esclarecimentos “...relativamente à obrigatoriedade da utilização exclusiva do risco elevado (maior ou igual a 55ton/ha.ano), na determinação da Perda de solo específico (Pse)...”, conforme equação constante do ponto 4 da Secção V das OE (fls. 45)
- (13) Em resposta datada de 18/11/2014, a CNREN deliberou “...no sentido da aplicação da lei em vigor, ou seja, na delimitação das áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo é obrigatório utilizar a metodologia estabelecida.” (nas OE) (fls. 46).
- (14) Em 11/12/2014, novamente a CCDRA interpela a CNREN com o objectivo de clarificar definitivamente a questão anteriormente apresentada, no sentido de apurar se “...na classificação qualitativa de perda do solo associada a um risco de erosão hídrica, é legalmente admissível, e em que termos, considerar valores de Perda de Solo Específico (Pse) abaixo de 55 ton/ha/ano.” (fls. 47).
- (15) Em 21/11/2014, a CCDRA elabora uma nova informação, tendo por objecto uma proposta de delimitação apresentada em outubro de 2014, onde se retomam as objecções já anteriormente opostas a antecedentes propostas, imprimindo um maior desenvolvimento ao nível da tipologia “Áreas de instabilidade de vertentes”, dissecando esta proposta por referência a várias omissões detectadas ao nível da aplicação dos procedimentos metodológicos previstos nas OE (fls. 67 a 69).
- (16) Em **03/02/2015 realizou-se a conferência decisória** prevista no n.º 6 do artigo 11.º do RJREN, de cuja acta consta um breve quadro síntese das posições assumidas por todas as entidades presentes, as quais enviaram os respectivos pareceres, **os quais são considerados como integrando a acta em causa** (fls. 41).

(17) Da leitura deste documento³ constata-se que a APA/ARHA e a CCDRA mantiveram a sua posição desfavorável e a ANPC a favorável, sendo que, a DRAPA e o ICNF passaram, agora, para a emissão de uma **posição desfavorável**, por via do teor das questões suscitadas por aquelas duas entidades, incidentes sobre a conformidade da proposta para com as OE, pelo que, o teor da decisão final desta conferência foi: *“Posta à votação, a proposta obteve o voto desfavorável da CCDR Algarve, da APA/ARH Algarve, da DRAP Algarve e do ICNF, IP, tendo sido decidida desfavoravelmente por unanimidade de todos os organismos participantes da votação.”* (fls. 40 a 42).

(18) Em 19/02/2015, a CMA solicitou à CNREN o parecer aludido no n.º 9 do artigo 11.º do RJREN (fls. 75-v).

(19) Em 19/03/2015, realizou-se a 61.ª reunião ordinária da CNREN, na qual, depois do debate em torno das posições defendidas pela CCDRA e APA/ARHA (fls. 54 e 55), foi decidido emitir o seguinte parecer (fls. 57):

“Não tendo a CCDR Algarve apresentado fundamentação técnica alternativa à proposta de delimitação da REN de Alcoutim na aplicação dos critérios de delimitação das “áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo”, devidamente ajustados à realidade territorial do concelho, não existe fundamentação técnica que permita justificar a emissão de parecer desfavorável pela CNREN, considerando-se cumpridos os critérios estabelecidos nas Orientações estratégicas de âmbito nacional e regional...”

*Assim, a CNREN emite **parecer favorável à proposta ...condicionado** à indicação das adaptações efectuadas na fórmula LS para o seu cálculo em SIG com indicação das fórmulas intermédias e a referência ao software e respectivos algoritmos de cálculo.”*

(20) Este parecer teve os votos desfavoráveis dos representantes dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do ambiente e do ordenamento do território e da agricultura e de uma personalidade de reconhecido mérito nos domínios do ambiente e do ordenamento do território, que emitiram a seguinte declaração de voto (fls. 57):

³ De notar que na introdução da conferência foi processada uma comparação simples da REN actual e da proposta de nova delimitação, onde se referiu que a tipologia “Áreas de Instabilidade de Vertentes” era reduzida de 0,2% do território para 0,1%, enquanto que, no tocante às “Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo” passava de 26% para 4,5%. Contudo, caso fosse considerado um limiar de risco médio da Pse, a percentagem do território inserida nesta tipologia teria um incremento de 19% (fls. 41).

"a) Incumprimento das orientações estratégicas da REN, no que se refere à necessidade de adaptação da aplicação da Equação Universal de Perda do Solo à unidade territorial, conforme determina o ponto 4 da Secção V, do anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/82, de 03/10;

b) A análise técnica evidencia que os limiares de perda de solo e a avaliação de risco adoptadas na proposta não garantem a protecção do solo quanto à erosão hídrica, resultando da sua aplicação a integração de apenas 4,5% do território na tipologia de "Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo", quando os estudos científicos e técnicos disponíveis apontam para a necessidade de adopção de limiares de perda do solo muito inferiores e conducentes à integração de percentagens de área muito superiores nesta tipologia de REN."

- (21) De notar que a representante da APA, ao invés da postura fortemente crítica assumida ao longo dos autos pela APA/ARHA, pronunciou-se, agora, favoravelmente quanto ao teor da proposta de delimitação.
- (22) Na 62.ª reunião ordinária da CNREN, ocorrida em 04/05/2015, foi deliberado considerar verificadas as condições impostas no seu parecer de 19/03/2015 (fls. 61).
- (23) Em 19/06/2015, a CNREN respondeu ao ofício constante do ponto (12), avançando com uma **Recomendação Técnica**, datada de 28/05/2015, com a designação de *Limiares a considerar na delimitação das "áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo"*, na qual se faz constar que:

"Para efeitos de sistematização dos resultados da aplicação da metodologia, as OENR indicam uma classificação qualitativa da perda do solo associada a um risco de erosão hídrica em três níveis – elevado médio e baixo – sem determinar expressamente limiares para a integração de áreas na REN." (fls. 48-v).

Terminando com a recomendação de

*"...calibração do modelo de identificação das AEREHS quanto aos limiares de classificação de risco e quanto à ponderação dos factores C e P, tendo em consideração a melhor informação disponível e as conclusões dos trabalhos científicos e técnicos recentes e relevantes que apontam para a adopção de limiares de definição das áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo **abaixo** do valor $Pse \geq 55 \text{ ton/ha.ano}$, de forma a conseguir-se uma maior aderência das áreas integradas na REN às características intrínsecas do território, conforme previsto nas OERN." (fls. 49).*

- (24) Em 22/06/2015, em ofício enviado pela CCDRA à CNREN é veiculado o entendimento, a propósito dos termos do parecer prolatado por esta última entidade em 19/03/2015, de que:

“...não se identifica no Regime Jurídico da REN, no que respeita à elaboração, acompanhamento e aprovação das propostas de delimitação da REN, qualquer disposição que estabeleça a necessidade de a CCDR apresentar fundamentação técnica alternativa às propostas que lhe sejam apresentadas e que a suposta ausência dessa fundamentação constitua, por sua vez, razão suficiente para a deliberação favorável da CNREN.” (fls. 50).

- (25) A CCDRA ainda avança que, ao contrário do que se pode extrair da Recomendação Técnica, a qual se prende, em exclusivo, com os critérios de delimitação das “Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo”, resulta das conferências de serviços e decisória que a posição desfavorável transcende esta tipologia, sendo extensível à tipologia “Áreas de Instabilidade de Vertentes”, relativamente à qual se considerou não ter sido tecnicamente demonstrada e ilustrada a metodologia definida nos pontos 3.5. da Secção III e 3. da Secção V das OE.
- (26) Ainda adianta que, a proposta de exclusões da REN debatida naquelas conferências, teve a oposição da CCDRA e da APA/ARHA, por a mesma não ter sido formalmente instruída e validada, quando é certo que a aceitação dos critérios de delimitação da REN envolve a apreciação global e não apenas parcial das tipologias de REN, pelo que, não era claro ser o âmbito da pronúncia da CNREN global ou parcial.
- (27) Na resposta oferecida pela CNREN, em 13/08/2015, esta avança que impende sobre a administração o dever de fundamentação dos actos expressos, sendo que a deliberação transcrita no ponto (17) não foi considerada como fundamentada, porquanto, remetia “...para os pareceres individuais, **não consolidados num parecer final.**” (fls. 51).
- (28) Depois passa em revista a síntese dos pareceres constantes do quadro aludido no ponto (16), entendendo que a DRAPA e o ICNF não adoptaram posições no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto que a APA/ARHA teria manifestado dúvidas e a CCDRA escusou-se a assumir uma posição técnica (fls. 51-v e 52).
- (29) Em 27/11/2015, o Vice-Presidente da CCDRA determinou a aprovação da proposta de delimitação da REN de Alcoutim (fls. 70), tendo em conta uma informação da CNREN a

considerar a imperatividade da CCDR em praticar o acto de aprovação, na sequência da emissão do seu parecer para o efeito considerado como vinculativo (fls. 71 a 74).

III Análise jurídica

- (30) Analisados os factos arrolados nos autos constata-se existirem diversos comportamentos merecedores de comentário individualizado.
- (31) Desde logo, o comportamento assumido pela CMA ao longo da formulação da sua proposta de delimitação, a qual utilizou directrizes e critérios ao arrepio dos legalmente previstos nas OE, como facilmente se depreende das abundantes críticas formuladas pela CCDRA e pela APA/ARHA.
- (32) Com efeito, constata-se que, relativamente às tipologias “*Áreas de Elevado Risco de Erosão Hídrica do Solo*” e “*Áreas de Instabilidade de Vertentes*” não se verifica uma cabal adopção dos ditames contidos nos pontos 4. e 5. da Secção V do Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro, ou então, verifica-se uma imprecisão ao nível da aplicação dos mesmos⁴, à luz das considerações tecidas por estas duas últimas entidades.
- (33) Acresce dizer que, é de registar a total insensibilidade da CMA em relação ao consignado nos pontos 3.4.3. e 3.5.2. da Secção III do aludido Anexo, os quais, a propósito das tipologias enunciadas no ponto anterior, fazem expressa menção como áreas de aplicação específica dos critérios de delimitação das tipologias em causa, respectivamente, “*...às serras do Algarve.*” e ao “*...concelho de Alcoutim, maioritariamente localizadas ao longo dos barrancos de Alcoutenejo e dos Ladrões e da ribeira da Foupana.*”.
- (34) Ainda relativamente à primeira das tipologias também é de verberar a CMA, por só ter considerado na metodologia para o cálculo da Perda de Solo Específico (Pse) as áreas

⁴ Por exemplo, adopção do sistema anglo-saxónico quando o que está em questão é o sistema métrico e vice-versa.

consideradas num limiar de risco elevado (abrangendo, assim, tão somente 4,5% do território), quando podia e devia ter feito apelo a um limiar de risco médio (passaria o valor para cerca de 24%), como a Recomendação Técnica constante do ponto (23) viria expressamente a apontar como via a seguir.

- (35) Por outro lado, a proposta de exclusão de áreas delimitadas da REN não terá seguido a fundamentação para o efeito resultante do disposto no n.º 2 do artigo 9.º do RJREN, conforme inscrevem, novamente, estas entidades nos seus pareceres e posições adoptadas.
- (36) Face às considerações antecedentes, considera-se que o despacho do Vice-Presidente da CCDRA, de 27/11/2015, padece de invalidade nos termos do artigo 163.º do CPA, porquanto, aprovou uma delimitação da REN de Alcoutim, a qual tem na sua base uma proposta eivada de violações, por acção e por omissão, das Orientações Estratégicas contidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro, bem como do n.º2 do artigo 9.º do RJREN.
- (37) Também de verberar a postura assumida pela CNREN, desde logo, quando entende que a CCDRA não apresentou informação técnica alternativa à proposta de delimitação da REN relativamente às “Áreas de elevado risco de erosão hídrica do solo” (vide ponto (20)), motivo determinante para a emissão do seu parecer favorável sobre a proposta de delimitação
- (38) Neste ponto, acompanha-se a posição assumida pela CCDRA, quando adianta não ser tal informação legalmente necessária para a elaboração, acompanhamento e aprovação da proposta, nem a sua ausência constituir fundamento para a prolação do seu parecer favorável (vide ponto (24)).
- (39) Com efeito, o RJREN estipula no seu artigo 11.º n.ºs 6 e 7 que o produto da conferência decisório é uma **decisão final**, ou seja, o resultado de uma deliberação tomada pela maioria simples dos representantes dos serviços, que terá como fundamentação toda as posições

adoptadas pelas entidades presentes na conferência relativamente ao teor da proposta de delimitação apresentada.

- (40) A ser assim, o que tem de resultar da conferência decisória é uma deliberação sobre o teor da concreta proposta, e não, um estudo alternativo consubstanciador de uma delimitação da REN elaborada pela CCDR.
- (41) No que diz respeito à posição da CNREN inscrita no ponto (27), de considerar não existir uma indispensável e fundamentadora prolação de um **parecer final** no âmbito da conferência decisória, entende-se que, conforme facilmente decorre dos antecedentes pontos e da letra da lei, o produto resultante da realização desta conferência antes consiste numa **deliberação** (“*decisão final*” no dizer da lei, conforme consta do artigo 11.º n.ºs 6, 7, 9, 11 alínea a) e 13 alínea a)) e não um parecer.
- (42) Ainda no mesmo ponto (27) aponta-se para o facto da deliberação transcrita no ponto (17) não se encontrar fundamentada, na medida em que aquela se cingia à remessa para pareceres individuais.
- (43) Não se pode, também aqui, deixar de discordar da posição assumida pela CNREN, em virtude de ser válida, como acontece na presente situação a fundamentação por remissão.
- (44) Com efeito, conforme se pode ler em Mário Esteves de Oliveira e outros⁵ a este propósito:

“Em vez de indicar no próprio acto a fundamentação da decisão, o seu autor pode remeter-se para os fundamentos constantes de “parecer, proposta ou informação anteriores”...

Mister é que o faça de uma maneira clara e assumida....

- (45) Também no Acórdão do STA, de 17/11/1999, proferido no processo n.º 036009, se pode ler que:

⁵ In Código do Procedimento Administrativo”, 2.ª edição, de 1977, pgs. 603.

“Encontra-se fundamentado o acto administrativo que expressamente remete para a fundamentação de informação/proposta que acolheu, se desta constam, de forma clara, suficiente e congruente, as razões de facto e de direito da decisão.”.

- (46) Ora, conforme bem se pode ler na acta da conferência decisória, os pareceres enviados pelas entidades **são considerados como integrando a acta em causa** (fls. 41).
- (47) Nestes termos, confirma-se estar na presença de uma decisão final que se encontra (bem) fundamentada por remissão, pelo que, só há que verberar a atitude assumida nesta questão pela CNREN.
- (48) Também não se pode deixar de comentar a posição da CNREN constante do ponto (28), que repudia o facto da DRAPA e o ICNF terem adoptado posições fora das suas atribuições e competências⁶.
- (49) Com efeito, se no âmbito da conferência de serviços ainda se pode considerar que as *“entidades administrativas representativas dos interesses a ponderar em função das áreas da REN em presença”* se **devem pronunciar** em função das atribuições e competências que lhes estejam cometidas, conforme se retira do texto do artigo 11.º n.ºs 2 e 3 do RJREN, já o mesmo não se dirá em sede da conferência decisória.
- (50) É que, neste caso, entende-se que a decisão final resultante desta conferência, já não visa obter o juízo de cada entidade em função das suas competências e proceder à aglutinação dos respectivos pareceres num só.
- (51) Neste momento da tramitação da proposta, pretende-se que haja o exercício conjunto pelas entidades presentes de uma competência conferida, em exclusivo, à própria conferência decisória, ou seja, já não se trata de uma reunião onde cada entidade exprime a sua posição em função dos interesses postos a seu cargo, antes, de **uma reunião onde as entidades**

⁶ Conforme consta do ponto (17), tais posições foram adoptadas no âmbito da conferência decisória.

contribuem para expressão da vontade do órgão em que participam.

- (52) Deste modo, também nesta situação haverá que contrariar a linha de pensamento prosseguida pela CNREN, por não ter adoptado a posição mais consentânea com os ditames legais.
- (53) A exemplo do que se avançou no ponto (36) entende-se que o parecer da CNREN datado de 04/05/2015, encontra-se igualmente incurso no disposto no artigo 163.º do CPA, em virtude de ter acolhido uma proposta de delimitação da REN do Município de Alcoutim eivada de irregularidades, a qual, como se viu, a qual tem na sua base uma proposta eivada de violações, por acção e por omissão, das Orientações Estratégicas contidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2012, de 3 de Outubro, bem como do n.º2 do artigo 9.º do RJREN.

IV Propostas

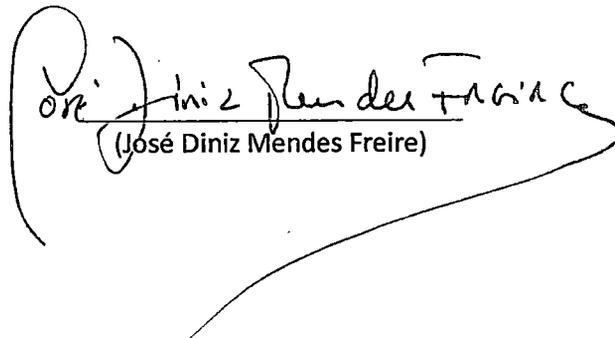
Uma vez processado o enquadramento factual e jurídico do processo de delimitação e aprovação da REN de Alcoutim, restará sugerir as seguintes propostas:

- (54) Proclamar o desvalor do despacho do Vice-Presidente da CCDRA, de 27/11/2015, bem como, do parecer da CNREN de 04/05/2015, através da interposição da competente acção de administrativa de impugnação do acto em causa junto do TAF de Loulé, nos termos do artigo 37.º n.º 1 alínea a) do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.
- (55) Porém, caso assim seja entendido, poderá conceder-se à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve um prazo de 10 dias, a fim de ponderar se pretende proceder à anulação administrativa, mediante despacho do respectivo Presidente, nos termos e para os efeitos dos artigos 165.º n.º 1, 168.º e 169.º n.º 2 do CPA.

- (56) De igual modo, reitera-se a proposta formulada no ponto anterior no que se refere à Comissão Nacional do Território⁷, tendo em vista a sua interpelação com vista à anulação administrativa do ato praticado pela CNREN em 04/05/2015.
- (57) Dado que se constata existirem Recomendações Técnicas elaboradas pela CNREN e, agora pela CNT, sugere-se que se proceda à sua angariação, porquanto, as mesmas revestem crucial interesse na execução de ações de inspeção em tudo o que se relacione com o RJREN.

É quanto cumpre informar, e remeter à consideração superior,

O Inspetor


(José Diniz Mendes Freire)

⁷ Enquanto entidade sucessora da CNREN, conforme resulta do artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.