

Informação n.º I/716/15/SE

Data: 08.06.2015

PARECER

de cumprimento a decisão e
as medidas aqui
consideradas.
à consideração superior,
08.06.2015

Ana Cristina Branco
Inspetora Diretora

DESPACHO

Visto Com Cuidado e
Preocupação pela Complexi-
dade que encerra este
Procedimento, Atento o
exposto pelo Inspetor-Chefe
da EM AOT e pela Inspetora
Diretora AOT/CN, remete-
se à Consideração de S. Ex.
o MAOTE Com proposta de
envio à CCNR-Alentejo para Re-
funderação da Redelimitação
da REN e, da mesma forma,
à Comissão Nacional do Território
para análise e aprovação, atenta
as Conclusões Alargadas

ASSUNTO: Proc. n.º AOT/04/13

Auditoria à execução do Regime Jurídico da REN (RJREN) no município de Alcácer do
Sal

NUNO MIGUEL BANZA

Inspetor-Geral

- (1) Em cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de
Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo despacho n.º 15171/2012 (2.ª Série), de 26 de novembro,
esta Inspeção-Geral promoveu o acompanhamento das medidas e decisões entretanto adotadas
pelas entidades públicas visadas no relatório final da ação em apreço, cujo conteúdo foi
homologado por despacho, de 08.09.2014, de S. Exa. o MAOTE.

- (2) Neste âmbito, foram emitidas duas informações internas¹, em que, na sequência da resposta apresentada pela CCDR Alentejo², se suscitaram as seguintes questões:
- (a) Não se ter considerado, na nova delimitação da REN do município de Alcácer do Sal³, áreas passíveis de serem qualificadas como “dunas costeiras”, tendo em vista desenvolver a consagração avançada no Esquema Nacional de Referência que acompanha as orientações estratégica de âmbito nacional e regional, que consubstanciam as diretrizes e critérios para a delimitação das áreas integradas na REN, aprovadas através da RCM n.º 81/2012, de 3 de outubro, doravante Orientações Estratégicas.
 - (b) Diferentemente do que sucede na proposta do Centro de Estudos de Arquitetura Paisagista do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa (CEAP/ISA/UL), que conduziu à definição e espacialização de uma estrutura ecológica nacional⁴, não foram identificadas *áreas dunares e áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos*.
 - (c) Ausência de áreas dunares, subsumíveis à REN, quando aquelas assumem expressão no âmbito do POOC Sado-Sines⁵, em concreto nos elementos cartográficos que acompanham o conteúdo deste IGT.
 - (d) Ausência do ICNF, IP na conferência de serviços antecessora da aprovação da nova delimitação da REN do município de Alcácer do Sal, quando se tinha presença de vastas áreas sob sua gestão⁶.
 - (e) Não identificação de massas de água passíveis de integrarem categorias da REN.
- (3) Colocado desta forma, através do n/ ofício n.º S/983/15/SE, de 29.01.2015, foram solicitados esclarecimentos à CCDR Alentejo, em ordem a verificar quer o cumprimento da imposição governamental corporizada no apontado despacho ministerial – reconduzível às alíneas a) e b) do ponto anterior –, quer clarificadas as dúvidas suscitadas decorrentes da análise da delimitação da REN entretanto aprovada – sistematizadas nas alíneas c) a e).
- (4) A resposta apresentada pela CCDR Alentejo, consubstanciada no ofício n.º 643, de 11.02.2015, foi apreciada por esta Inspeção-Geral através da informação interna n.º I/391/15/SE, de 23.03.2015, cujo teor se dá aqui por reproduzido, e que, em síntese, aponta para assinaláveis

¹ I/054/15/SE, de 12.01.2015 e I/120/15/SE, de 22.01.2015.

² Informação apresentada através dos ofícios n.ºs 4993 e 5512, respetivamente, de 28.10.2014 e de 02.12.2014.

³ Aprovada pelo Presidente da CCDR Alentejo, através do Despacho (extrato) n.º 12212/2014 (2.ª série), de 3 de outubro.

⁴ No seguimento do Projeto FCT “Estrutura Ecológica Nacional – uma proposta de delimitação e regulamentação” (2013), Instituto Superior de Agronomia – ISAPress, Lisboa.

⁵ Aprovado através da RCM n.º 136/99, de 29 de outubro.

⁶ Cinco sítios integrantes da Rede Natura 2000 e uma Área Protegida (Reserva Natural do Estuário do Sado).

indícios de não ter sido dado seguimento à determinação ministerial que homologou o relatório de inspeção e demonstrou existirem diversas patologias, que justificaram suscitar a ponderação da eventual revogação do despacho do Presidente daquela CCDR, que aprovou a delimitação da REN do município de Alcácer do Sal.

- (5) Assim, entendeu-se subsistirem fundamentos razoáveis para submeter à consideração da tutela a informação interna identificada no ponto anterior, com a proposta de oficiar à APA, IP e ao ICNF, IP no sentido de se pronunciarem, respetivamente, sobre:
- (a) A fundamentação para a ausência de áreas dunares à luz do RJREN, quando é certo que o Esquema Nacional de Referência da REN, estampado na seção IV do anexo às Orientações Estratégicas, reconhece esta área do território continental como uma das maiores identificadas com *“areias que podem configurar dunas costeiras”*.
 - (b) A relevância dos valores sob tutela do ICNF, IP no âmbito da delimitação da REN do município de Alcácer do Sal, dada a omissão da pronúncia deste organismo no contexto do procedimento de acompanhamento daquela proposta, em concreto o seu não envolvimento na conferência de serviços que precedeu a aprovação daquela restrição de utilidade pública.
- (6) Sobre a referida informação, S. Exa. o MAOTE proferiu, em 27.04.2015, o seguinte despacho: *“Concordo. Proceda-se como proposto”*.
- (7) Neste contexto, o Gabinete do MAOTE solicitou a pronúncia da APA, IP e do ICNF, IP, através, respetivamente, dos ofícios n.ºs 1540 e 1541, de 28.04.2015.
- (8) As respostas aduzidas pelas entidades acima identificadas foram apresentadas à tutela, e através dos ofícios n.ºs MAOTE-1911 e MAOTE-1912, de 28.05.2015, reencaminhadas a esta Inspeção-Geral para análise, que a seguir se estrutura.
- (9) A APA, IP alegou para o efeito, e em síntese, o seguinte:
- (a) As ocorrências correspondentes a *“dunas costeiras e dunas fósseis”* foram consideradas como *“áreas de máxima infiltração”* à luz da antecedente versão da REN do município de Alcácer do Sal, uma vez que as formações litológicas em presença reuniam, no âmbito do anterior RJREN, as características físicas necessárias para integrarem esta restrição legal.
 - (b) À luz do atual RJREN, o princípio que determina a classificação das *“dunas costeiras e fósseis”* prende-se diretamente com o efeito da proteção contra a erosão costeira e eólica, visando a salvaguarda do sistema praia-duna.

- (c) Ainda que a natureza geológica e geomorfológica das formações dunares assuma, no município de Alcácer do Sal, particular relevância, importa distinguir as dunas costeiras dos campos dunares interiores, cuja função é diferente das primeiras, uma vez que não constituem barreiras no impedimento da progressão do mar para o interior, nem são fontes de alimentação das praias marítimas.
- (d) Não confinando o município de Alcácer do Sal com o mar e não sendo abrangido pelo POOC Sado-Sines, as formações litológicas em presença assumem uma função *“manifestamente diferente das dunas costeiras”*.
- (10) Já o ICNF, IP considerou, com relevo para os factos, o seguinte:
- (a) *“(…) é incontestável a importância da REN enquanto estrutura biofísica nacional para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, em particular para a ligação entre as áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade, nomeadamente através das áreas de proteção do litoral e das áreas relacionadas com os cursos de água (...)”* (sublinhado nosso).
- (b) Ser necessário relacionar a REN com as Estruturas Ecológicas Municipais e com as Estruturas Regionais de Proteção e Valorização Ambiental.
- (c) Enquanto autoridade nacional para a conservação da natureza e da biodiversidade, o ICNF, IP assume a relevância do seu envolvimento em processos de redelimitação da REN, em particular em situações com elevada proporção de área integrada no Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC)⁷.
- (11) Feita esta sucinta explanação da factualidade relevante, considera-se que subsistem dúvidas fundamentadas quanto à abrangência territorial considerada pela APA, IP para a identificação das “dunas costeiras” à luz do RJREN em vigor – na senda da interpretação postulada no seu anexo I, seção I, alínea g), ponto I, n.º 2 –, concretamente quanto ao critério que presidiu à exclusão, no âmbito da REN, de sistemas dunares localizados mais para o interior, como os que ocupam uma extensa área do município de Alcácer do Sal.
- (12) Como resulta do anexo às Orientações Estratégicas, em concreto na sua seção III, ponto 1.7., a delimitação das “dunas costeiras e dunas fósseis” envolve, para além das formações próximas do mar – na aceção defensada pela APA, IP –, as *“dunas semiestabilizadas, localizadas mais para o interior, e outras dunas, estabilizadas pela vegetação ou móveis”*.

⁷ Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.



- (13) Significa isto que, as funções desta tipologia da REN não se subsumem apenas às de segurança ou de manutenção da linha de costa, mas também às que visam garantir a sua continuidade espacial e funcional, designadamente a diversidade dos sistemas naturais em presença, da estrutura geomorfológica, dos *habitats* naturais e das espécies da flora e da fauna⁸.

Função que a CCDDR LVT, no contexto do guia metodológico por ela elaborado⁹, considera de particular relevância nas metodologias e critérios de delimitação destas áreas, a materializar na REN dos municípios que integram a sua área geográfica de atuação. Na verdade, entende-se que a solução presente naquele documento é a que melhor se acomoda à letra e ao fim da lei.

- (14) Assim sendo, e em jeito de conclusão parcial, a APA, IP não forneceu dados de factos concretos sobre a pertinência das demais funções das formações dunares em presença, e somente manifestou a sua preocupação sobre os efeitos de proteção que aqueles sistemas detêm no campo da defesa da erosão costeira e eólica.

O que, em boa verdade, não assegura a continuidade desta estrutura geomorfológica, na senda das diretrizes vertidas nas Orientações Estratégicas.

- (15) Com o devido respeito, quer a CCDDR Alentejo, quer a APA, IP, secundarizaram as funções das “dunas costeiras” na vertente dos demais interesses públicos que esta tipologia da REN visa prosseguir. Desde logo, ao relativizar estas áreas na delimitação da REN do município de Grândola, também ela aprovada por despacho do Presidente da CCDDR Alentejo¹⁰, como bem se deu nota na informação interna n.º I/1270/14/SE, de 11.09.2014, transmitida à tutela.

- (16) Não será demais lembrar que a espacialização das áreas dunares convencionadas nos estudos de base que compõem o POOC Sado-Sines – no qual se inclui o município de Grândola –, não coincide com a exígua faixa que estas áreas assumem na REN aprovada no ano de 2013, que muito pontualmente, num troço de costa com extensão superior a 45 km, alcançam uma largura superior a 300 m.

- (17) Seria razoável que, face ao posicionamento que ambos os municípios detêm no contexto de um dos principais geossistemas dunares do território continental, as memórias descritivas que justificaram os critérios de delimitação das *dunas costeiras* e *dunas fósseis* no âmbito da

⁸ A este propósito, veja-se “Consultadoria no âmbito da elaboração do nível estratégico da REN – Litoral e Instabilidade de Vertentes” – Relatório Final, Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (Agosto de 2010), pp.41 e ss, elaborado no âmbito das propostas de orientações estratégicas de âmbito nacional para as tipologias de áreas Integradas em REN.

⁹ “Guia metodológico para delimitação da Reserva Ecológica Nacional em Lisboa e Vale do Tejo” – Versão de Trabalho, CCDDR LVT, 191 páginas (abril de 2015), remetido à IGAMAOT com o objetivo de receber contributos / sugestões.

¹⁰ Despacho (extrato) n.º 5185/2013 (2.ª série), de 17 de abril.

operacionalização da REN atentassem sobre estudos científicos e técnicos realizados¹¹, no rigoroso cumprimento dos ditames para os critérios de delimitação convencionados pelas Orientações Estratégicas.

(18) Por outro lado, seria expetável que, no âmbito do procedimento de delimitação destas áreas, a CCDDR Alentejo, em articulação com a APA, IP, tivesse refletido sobre as questões suscitadas no ponto 7 do capítulo 4 do Vol. I do relatório final da ação de inspeção, em cumprimento da determinação preconizada no despacho de homologação de S. Exa. o MAOTE.

(19) Impunha-se, assim, um esclarecimento factual complementar, que expusesse o raciocínio que norteou e fundamentou a delimitação do sistema dunar convencionado pelo RJREN, de modo a expressar, de forma clara, suficiente e congruente, porque se decidiu assim, e não no sentido defendido por uma instituição de reconhecido mérito nacional e internacional, como é o ISA.

O que vale por dizer que não foi cumprida aquela imposição governamental.

(20) Em todo o caso, e apenas para situar a questão, não é minimamente claro e perceptível alcançar como foi possível à CCDDR Alentejo, num hiato de duas semanas – que mediou entre o momento da apontada imposição e a aprovação da Carta da REN do município de Alcácer do Sal¹² – refletir sobre as determinações que daquela resultaram.

O que nos leva a concluir, na senda das asseverações aduzidas nos pontos (29) a (38) da já apontada informação interna n.º I/391/15/SE, de 23.03.2015, que subsistem indícios de não ter sido dado seguimento à determinação ministerial, reputando-se de insuficiente a alusão a uma reponderação efetuada constante do despacho de aprovação da delimitação da REN em crise.

¹¹ Indicam-se, a título de exemplo, os seguintes: Ana Ramos PEREIRA (2008), "Programa de Sistemas Litorais: Dinâmicas e Ordenamento". Linha de Investigação em Dinâmica Litoral e Fluvial, Centro de Estudos Geográficos, U.L., Lisboa | Ana Ramos PEREIRA (1990), *A plataforma litoral do Alentejo e Algarve ocidental. Estudo de Geomorfologia*, Dissertação de Doutoramento em Geografia, especialização em Geografia Física (Geomorfologia), U. L., 450p. + vol. anexo com mapas, perfis e fotos | Ana Ramos PEREIRA (1987). "Acumulações arenosas eólicas consolidadas do litoral do Alentejo e Algarve ocidental", Centro de Estudos Geográficos, Linha de Ação de Geografia Física, L.A.G.F. 27, Lisboa | Ana Ramos PEREIRA, E. Borges CORREIA (1985). "Dunas consolidadas em Portugal. Análise da bibliografia e algumas reflexões", Centro de Estudos Geográficos, Linha de Ação de Geografia Física, L.A.G.F. 22, Lisboa | Luís Gravata FILIPE; Miguel GAMBOA; José Rafael SIRGADO (1998), "Ordenamento do litoral. A orla costeira Sado-Sines", comunicação no âmbito do Congresso da Água | Maria do Rosário PARTIDÁRIO (1998), "Metodologia para avaliação da capacidade de carga – caso do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sado-Sines", in Atas Congresso da Água | João Campos COSTA (2009), *Morfodinâmica do sistema praia-duna como indicador de sensibilidade ambiental – península de Tróia (Setúbal, Portugal)*, Tese de Mestrado, U.L., Faculdade de Ciências, Departamento de Biologia Animal | Carlos Souto CRUZ (s/ data), "Algumas notas sobre a vegetação das dunas litorais", http://www.lourel.com/remos_downloads/ficheiro1.pdf | Carlos Alberto MEDEIROS (2005), *Geografia de Portugal. Ambiente Físico (Vol. 1)*, Círculo de Leitores, pp. 222-230.

¹² Compulsados os elementos carreados nos autos, resulta que o elemento subsequente à prolação do despacho ministerial, proferido em 08.09.2014, é o despacho de aprovação do Presidente da CCDDR Alentejo, datado de 23.09.2014.

- (21) Outra questão primordial a encarar prende-se com o acompanhamento e aprovação da delimitação da REN do município de Alcácer do Sal, cujo procedimento encontra corpo no artigo 11.º do RJREN, em particular nos n.ºs 1 e 2 deste preceito legal.
- (22) Ora, também aqui se verificam razões suficientes para que seja ponderada a eventual revogação do despacho de aprovação daquela delimitação, porquanto não ficou garantido, naquela sede, o envolvimento do ICNF, IP, enquanto entidade administrativa representativa de interesses a ponderar em função das áreas da REN em presença, cujo envolvimento, no caso em apreço, se reveste de relevante importância, dada a considerável área deste território municipal abrangido pela RNAC (> 80 000 ha)¹³.
- (23) Aliás, a resposta prestada à tutela pelo ICNF, IP revela precisamente essa preocupação, pelo que é indubitável que todo o procedimento de acompanhamento da delimitação da REN que nos ocupa, à semelhança do que sucedeu no concernente à delimitação da REN o município de Grândola, deveria ter prestado um cuidado acrescido às funções da RNAC, à luz do conceito e objetivos do RJREN (cf. alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º).

Condição só alcançável com o contributo do ICNF, IP, indispensável à correta prossecução dos interesses públicos prosseguidos pela REN, garantindo a coerência da sua incidência espacial.

- (24) Da análise das por nós designadas “situações vizinhas”, reconduzíveis à REN dos municípios de Alcácer do Sal e de Grândola, há a registar, a propósito desta última, que no campo das unidades paisagísticas definidas pelo Plano Setorial da Rede Natura 2000¹⁴, o Sítio Comporta-Galé, que abrange toda a faixa costeira desta circunscrição municipal, dá particular ênfase à extensão do sistema dunar e da vegetação a este associado.

Todavia, como se realçou na apontada informação interna n.º I/1270/14/SE, de 11.09.2014, não há indicações, na memória descritiva que acompanha a REN aprovada para o município de Grândola, da ponderação da importância destas áreas no contexto dos objetivos de aplicação específica das “dunas costeiras” perspetivadas no âmbito do RJREN.

- (25) Além disso, também no âmbito do acompanhamento da delimitação da REN do município de Grândola, o ICNF, IP não integrou a conferência de serviços antecessora daquela aprovação.

¹³ O que equivale a mais de metade do município condicionado pela RNAC.

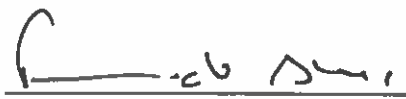
¹⁴ Aprovado pela RCM n.º 115-A/2008, de 21 de julho.

*

- (26) O que se acaba de expor serve, sem necessidade de prolongamento, para reiterar que os factos relatados no âmbito do processo de acompanhamento desta ação e, em particular na apreciação ora precedente, apontam para assinaláveis indícios de não ter sido dado seguimento à determinação ministerial que homologou o relatório de inspeção em apreço, nem cumprida uma das exigências do procedimento de acompanhamento prevista no artigo 11.º do RJREN, por preterição, neste processo, do ICNF, IP, enquanto entidade com responsabilidades acrescidas no domínio da salvaguarda de outros interesses a ponderar.
- (27) Esta última demanda, também foi preterida no âmbito do procedimento que conduziu à aprovação da mais recente delimitação da REN do município de Grândola, cujas vicissitudes, coligidas por esta Inspeção-Geral, são já do conhecimento da tutela.
- (28) Por conseguinte, entende-se subsistirem fundamentos razoáveis para que seja ponderada, pela tutela, a eventual revogação ou anulação administrativa do despacho do Presidente da CCDDR Alentejo, que aprovou a nova circunscrição territorial da REN do município de Alcácer do Sal, dando nota que, à semelhança do que sucedeu com a alteração da REN do município de Grândola, esta reavaliação traduziu-se numa significativa redução do âmbito territorial anteriormente condicionado pelo RJREN – cf. anexo que acompanha a presente informação –, que não evoluiu em paralelo com a disponibilidade de informação técnica e científica de delimitações mais rigorosas.
- (29) Caso, ainda assim, não se entenda, propõe-se, com fundamento na alínea g) do n.º 2 do artigo 28.º do RJREN, que a CNREN, através da tutela, reflita sobre os critérios e metodologias que determinaram a delimitação da REN dos municípios de Alcácer do Sal e de Grândola, ambas aprovadas ao abrigo das Orientações Estratégicas, atentando na expressão territorial comparativa que ambas as circunscrições alcançam nas figuras e quadros síntese em anexo, onde é notória, para além da sua redução de área, a ausência de conetividade e continuidade geográfica da REN entre municípios.

É quanto cumpre informar e remeter à consideração superior.

O Inspetor chefe da EM AOT,


(Fernando Alves)