GOVERNO DE PORTUGAL

IGAMAOT
Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

Homologo.
22.7.2014

Informação n.º I/478/14/SE

Data: 21 de março de 2014

PARECER

Visto
Considero que se encontram reunidas condições para submeter à aprovação do Sr. Inspetor-Geral.

NUNO MIGUEL BANZA
Subinspetor-Geral

DESPACHO

ASSUNÇÃO CRISTAS
MINISTRA DA AGRICULTURA E DO MAR

Aprovo o relatório final com as alterações agora propostas e nele incorporadas.

A Sua Exa. o MAOTE e a Sua Exa. a MAM, para ponderação de homologação conjunta, tendo em conta os organismos a que se reportam as recomendações.

2/5/2014

PEDRO DURO
Inspetor-Geral

Homologo. Dê-se andamento do Senhor MAM.
14/07/2015

JORGE MOREIRA DA SILVA
Ministro do Ambiente,
Ordenamento do Território e Energia

ASSUNTO: Processo de Inspeção n.º AOT/CN00007/13 - "Averiguação da alegada ilegalidade em terrenos sitos em Querença".
Tomada de posição sobre as respostas apresentadas no âmbito do contraditório / Entrega do Relatório Final da Ação de Inspeção

ÂMBITO E ENQUADRAMENTO

GOVERNO DE PORTUGAL

IGAMAOT
Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

PROCESSO DE AVERIGUAÇÃO N.º AA/00007/13

RELATÓRIO

AVERIGUAÇÃO DE ALEGADA ILEGALIDADE EM TERRENOS SITOS EM QUERENÇA

março 2014

FICHA TÉCNICA

Natureza	Processo de Averiguação
Entidades abrangidas pela Acção de Inspecção	CCDR Algarve / APA, IP (anterior ARH Algarve, IP) / ICNF, IP (anterior, ICNB, IP) / Comissão Diretiva da Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola / DRAP Algarve
Fundamento	Ação de Inspeção Extraordinária determinada pelo Subinspetor-Geral da IGAMAOT
Âmbito Territorial	Freguesia de Querença e Salir, Município de Loulé
Objetivos	Avaliar alegadas ilegalidades na aprovação de um projeto para fins agrícolas em Querença, objeto de financiamento por parte do Estado
Instrumentos Normativos Aplicáveis	Regimes Jurídicos da Conservação da Natureza, da Reserva Ecológica Nacional, da Rede Natura 2000, da Conservação da Natureza, do Domínio Hídrico e da Avaliação de Impacte Ambiental; Plano Setorial da Rede Natura 2000, Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve, PROT Algarve e PDM de Loulé
Ciclo de Realização	**Determinação da ação:** 23 de agosto 2013 **Planeamento**: 7 de outubro a 5 de novembro 2013 **Execução**: 8 a 28 de novembro 2013 **Relatório Preliminar**: 29 de novembro a 30 de dezembro 2013 **Contraditório**: 27 de janeiro a 6 de março de 2014 **Relatório final**: 10 a 21 de março de 2014
Equipa	**Coordenação**: Ana Cristina Branco **Execução**: Ana Cristina Branco e Ana Isabel Garcia **Colaboração**: Fernando Alves

ÍNDICE

Índice de Figuras e Quadros 1

Siglas e Acrónimos 3

1. Enquadramento da Ação 5

1.1. Âmbito e Objetivo 5

1.2. Enquadramento Geral e Antecedentes 5

1.3. Enquadramento Normativo 8

1.4. Nota Metodológica 10

1.5. Estrutura do Relatório 11

1.6. Contraditório 11

2. Principais Factos Apurados 12

2.1. Dos processos administrativos instruídos no âmbito do Regime Jurídico da REN (RJREN) junto da CCDR Algarve 12

2.2. Dos processos administrativos instruídos no âmbito do Regime Jurídico dos Recursos Hídricos junto de ARH do Algarve 18

2.3. Dos processos administrativos instruídos no âmbito do Regime Jurídico da Rede Natura 2000 por parte do ICNB/ICNF 20

2.4. Do processo administrativo instruído no âmbito do Regime Jurídico da Conservação da Natureza – Regulamento da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola, junto da Comissão Diretiva (CD) 23

2.5. Dos processos administrativos instruídos com vista ao financiamento dos projetos no âmbito do ProDer. 24

2.6. Diligências desencadeadas pelas entidades da Administração Pública após o início da intervenção 25

2.7. Síntese cronológica 30

3. Análise no Âmbito dos Regimes Jurídicos Aplicáveis 33

3.1. Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN) 33

3.1.1. A conferência de serviços e uma comunicação única das entidades competentes 33

3.1.2. Da proposta técnica de não-aceitação da comunicação prévia – A ausência de decisão da CCDR 34

3.1.3. A excecionalidade dos projetos ao abrigo ao abrigo do artigo 20.º do RJREN 40

3.1.4. A alteração legislativa operada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro 49

3.2. Regime Jurídico da REDE NATURA 2000 (RJRN2000) 51

3.2.1. A ausência de efeitos significativos e a Avaliação de Incidências Ambientais (AIncа) 51

3.2.2. As condicionantes aos projetos impostas pelo ICNF 57

ÍNDICE

3.3. Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, RJCNB(Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola -APPLOCAL) 60

3.4. Regime Jurídico dos Recursos Hídricos (RJRH) 64

3.4.1. O aquífero Querença-Silves 64

3.4.2. A Captação de água para o projeto 66

3.4.3. Eficiência no uso da água 67

3.4.4. Restrições e condicionamentos à instalação de atividades na área de influência do aquífero Querença-Silves 68

3.4.5. A delimitação dos perímetros de proteção 69

3.4.6. Restrições especiais 71

3.5. O Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA) 72

3.6. Regime jurídico do FEADER, Investimento ProDer – Jovem agricultor 79

4. Conclusões 82

5. Recomendações 95

6. Propostas 101

ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 Enquadramento territorial da Ação 5

Figura 2 Enquadramento territorial das intervenções aprovadas pelo ICNB/ICNF 7

Figura 3 Circunscrição aproximada dos projetos (a vermelho) à luz das Unidades Ecológicas e das prioridades de conservação definidas pelo PROT Algarve 38

Figura 4 Síntese da repercussão espacial da avaliação realizada 47

Figura 5 Síntese da repercussão espacial dos projetos iniciais apresentados ao ICNB, à CCDR Algarve e à CD 78

Quadro 1 As áreas totais aprovadas para a intervenção 7

Quadro 2 Síntese cronológica dos principais procedimentos e actos administrativos praticados 31

SIGLAS E ACRÓNIMOS

A

AIA - Avaliação de Impacte Ambiental

AInca - Avaliação de incidências ambientais

APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

APPLOCAL - Área Protegida Local da Fonte Benémola

ARH Algarve – Administração da Região Hidrográfica do Algarve, I.P.

C

CCDR Algarve – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve

CD - Comissão Diretiva das Paisagens Protegidas Locais da Rocha da Pena e da Fonte Benémola

CPA – Código do Procedimento Administrativo

D

DGADR - Direção Geral de Agricultura e do Desenvolvimento Rural

DGCI – Direção Geral de Contribuição e Impostos

DRAP Algarve - Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve

DR – Diário da República

E

ERPVA - Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental

I

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.

ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P.

IFAP- Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P.

IGAMAOT – Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

IGT – Instrumento de Gestão Territorial

F

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

M

MAMAOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

MAOTE – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia

P

PGBH - Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (RH8)

PDM – Plano Director Municipal

ProDer - Instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente

PROT – Plano Regional de Ordenamento

PSRN2000 - Plano Sectorial da Rede Natura 2000

R

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

REN – Reserva Ecológica Nacional

RJAIA – Regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental

RJCNB - Regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJREN – Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJRH – Regime Jurídico dos Recursos Hídricos

RJRN2000- Regime Jurídico da Rede Natura 2000

RN2000 – Rede Natura 2000

RPPLRPFB - Regulamento das Paisagens Protegidas Locais da Rocha da Pena e da Fonte Benémola

S

SEPNA – Serviço de Proteção da Natureza da Guarda Nacional Republicana

SIC – Sítio de Interesse Comunitário

T

TURH – Título de Utilização de Recursos Hídricos

Z

ZEC - Zonas Especiais de Conservação

1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO

1.1. Âmbito e Objetivo

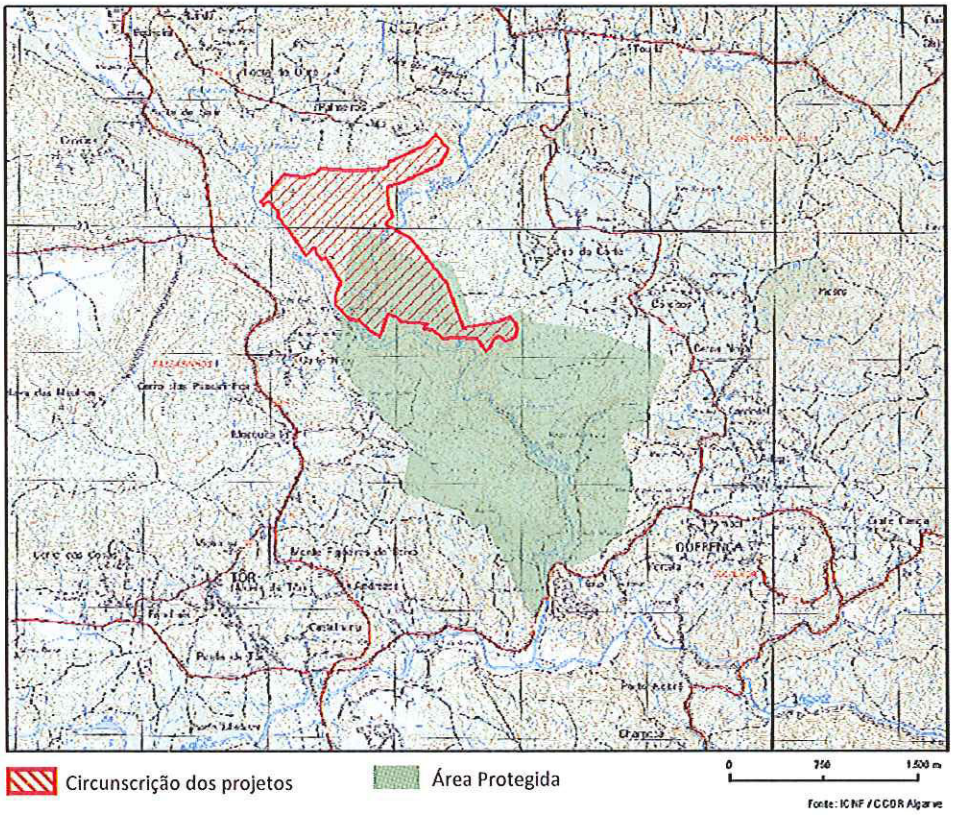
A presente ação de inspeção, extraordinária, foi determinada pelo Subinspetor-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território em 23.08.2013, tendo por objetivo avaliar alegadas ilegalidades na aprovação de um projeto para fins agrícolas em Querença, objeto de financiamento por parte do Estado.

Pretende-se aferir a legalidade/regularidade dos procedimentos e consequentes atos administrativos praticados pelas entidades envolvidas que determinaram a aprovação do referido projeto, no âmbito das suas atribuições e dos atos normativos que orientam a sua tomada de decisão.

1.2. Enquadramento Geral e Antecedentes

O enquadramento territorial da ação, identificado na figura 1, circunscreve-se a várias parcelas de terreno, sítio do Morgado do Moinho das Ribeiras, Vale da Ribeira da Fonte Benémola, freguesias de Querença (atual união de freguesias de Querença, Tôr e Benafim) e Salir, no Município de Loulé.

Figura 1 – Enquadramento territorial da Ação



A intervenção, dividida por quatro proponentes, sociedades comodatárias ou arrendatárias da empresa "Vida Vital, Empreendimentos Imobiliários, S.A.", que cedeu os terrenos para os fins de plantação de olival por um período mínimo de 5 anos, condicionada à aprovação de candidatura ProDer – Instalação de jovem agricultor, consiste na plantação de um olival, com uma densidade de 476 árvores por hectare.

As sociedades proponentes são a "Zenithrainbow Unipessoal, Lda." (processo em nome individual de Christel Margareta Valo até 08.2012), a "Oliveparadise, Unipessoal, Lda." (processo em nome individual de Fatima Zahra El Hand Benbida até 08.2012), "Wildsummer, Unipessoal, Lda." (processo em nome individual de Janni Päivikki Palo até 08.2012) e "Xtravagantegalia Unipessoal, Lda."

Estas sociedades concederam, por procuração, plenos poderes a Fatima Zahra El Hand Benbida para movimentar as contas bancárias e apresentar projetos às entidades da Administração Pública.

No presente relatório, e para simplificar a sua leitura, a referência a estas sociedades será efetuada a "Zenithrainbow", "Oliveparadise", "Wildsummer" e "Xtravagantegalia", apesar do pedido de averbamento da titularidade dos processos para estas sociedades ter ocorrido apenas a agosto/setembro de 2012.

A intervenção, na sua formulação final, foi aprovada, com vista ao financiamento no âmbito do ProDer pela Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve (DRAP Algarve), mas também pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)[1], no âmbito do regime jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN2000), e pela Comissão Diretiva das Paisagens Protegidas Locais da Rocha da Pena e da Fonte Benémola, por esta se localizar parcialmente em áreas afetas à Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL).

A Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve) pronunciou-se no sentido da isenção da intervenção de comunicação prévia, ao abrigo do regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), alterado por força da publicação do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro.

A então Administração de Região Hidrográfica do Algarve, I.P. (ARH Algarve), agora integrada na Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA)[2], emitiu três títulos de utilização de captação de águas

[1] O Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, atribui competências ao Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, ICNF, I.P., anterior Instituto da Conservação e Natureza e Biodiversidade, ICNB, I. P.
[2] Por processo de fusão operado pelo Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março.

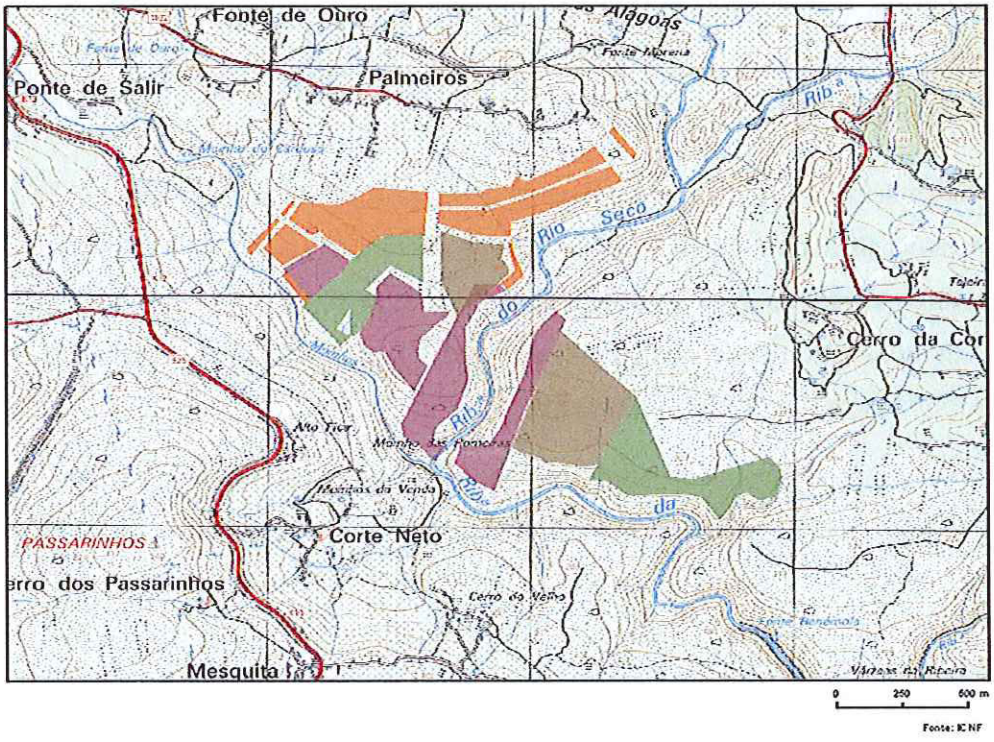
subterrâneas (TURH) no aquífero Querença-Silves para captação de água subterrânea para rega no âmbito dos projetos de plantação de olival.

As áreas totais finais aprovadas pelo ICNB/ICNF nos oito pareceres emitidos, no âmbito do RJRN2000 e as áreas objeto de financiamento, aprovadas no âmbito do ProDer, constam no quadro 1 e a sua localização na figura 2.

Quadro 1 – As áreas totais aprovadas para a intervenção

Empresa/proponente	Área final aprovada ProDer (ha)	Área final aprovada ICNF (ha)
Zenithrainbow Unipessoal, Lda/ Christel Margareta Valo	21,47	24,41 (15,41 + 9)
Oliveparadise, Unipessoal, Lda/ Fatima Zahra El Hand Benbida	19,04	21,46 (11 + 7,41 + 3,05)
Wildsummer, Unipessoal, Lda/ Janni Päivikki Palo	22,83	22,8 (17,34 + 5,46)
Xtravagantelia Unipessoal, Lda	Em análise	24,3
Total proponentes	63,34	92,97

Figura 2 – Enquadramento territorial das intervenções aprovadas pelo ICNB/ICNF



Foi possível aferir que, para esta localização, tinham já sido emitidos pela CCDR Algarve, ao abrigo do RJREN, dois pareceres desfavoráveis à instalação de empreendimentos turísticos, conforme informação desta entidade (doc. de fls 1 a 5).

Em concreto, no âmbito do processo 25.28.00004.2012 da CCDR Algarve, foi solicitado um pedido de parecer através da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AIECP), cujo promotor era a empresa "Vida Vital Empreendimentos Imobiliários, S.A.", relativamente à execução de um projeto de potencial interesse nacional (PIN) denominado "Vida Vital Golf & SPA Resort", enquadrado nas freguesias de Querença e Salir e com uma área de implantação de 275 ha, que mereceu parecer desfavorável.

E no processo 25.19.2007.000004, desta mesma entidade, foi apreciado desfavoravelmente um pedido de parecer efectuado através da Câmara Municipal de Loulé cujo promotor era a empresa "Corte Neto Golf, Unipessoal, Lda", para construção de empreendimento turístico, enquadrado na freguesia de Querença e com uma área de implantação de 42,8 ha.

Ocorreu, ainda, uma ação de fiscalização a que corresponde o processo DSR/FISC/2003/50183 da CCDR Algarve, no qual foi identificado como proprietário a empresa "Sociedade Loulé Golf – Investimentos de Portugal, Lda", tendo sido lavrados dois autos de notícia por abertura de caminhos em REN, ambos arquivados por prescrição, num dos quais não foi possível notificar a empresa em causa.

1.3. Enquadramento Normativo

A implantação dos projetos situa-se no Sítio de Interesse Comunitário (SIC) PTCON0049 do Barrocal, aprovado pela RCM n.º 76/2000, de 5 de julho, para o qual é aplicável o Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro, que transpôs para a ordem jurídica interna um conjunto de diretivas comunitárias[3], estabelecendo assim um regime legal aplicável à Rede Natura 2000 (RJRN 2000).

Acresce que parte da área de intervenção se localiza na Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL), cujo Regulamento foi aprovado pelo Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro, ao abrigo

[3] Directiva n.º 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril (relativa à conservação das aves selvagens), e Directiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio (relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens).

do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (RJCNB).

A área de intervenção coincide, igualmente, com áreas afetas ao regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN), aprovado pelo Decreto-Lei nº 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 293/2012, de 2 de novembro. E nesta esfera, assume especial relevo a Carta da REN do Município de Loulé, que concretiza espacialmente a delimitação daquela restrição de utilidade pública, operada através da RCM n.º 92/95, de 22 de setembro, alterada pela RCM n.º 66/2004, de 26 de maio.

A área afeta aos projetos, está integralmente consagrada na planta de condicionantes do Plano Diretor Municipal (PDM) de Loulé, ratificado pela RCM n.º 81/95, 24 de agosto e alterado pela RCM n.º 66/2004, de 26 de maio, e alterado por adaptação ao Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROT Algarve), pelo Aviso n.º 5374/2008, de 27 de fevereiro, como REN, na tipologia "Áreas estratégicas de protecção e recarga de aquíferos".

O PROT Algarve, aprovado pela RCM n.º 102/2007, de 3 de agosto, releva pelas condicionantes previstas para o local em análise.

Por estar em causa o domínio hídrico, assumem particular importância as prescrições decorrentes do regime jurídico dos recursos hídricos (RJRH), designadamente a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água) e do principal diploma que a regulamenta, o Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, bem como o Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve, RH8 (PGBH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16-E/2013, de 22 de março e a delimitação dos perímetros de proteção de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público, conforme o Decreto-Lei n.º 382/99, de 2 de setembro.

Face à localização dos projetos em "área sensível" foi ponderada a aplicação do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro, revogados pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que aprova o Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA).

Os projetos foram submetidos a financiamento por parte do Estado, ao alcance do ProDer, um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente, para o período 2007-2013, aprovado pela Comissão Europeia, Decisão C(2007)6159, em 4 de dezembro.

Nestas circunstâncias releva o Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 5 de março, alterado pelos Decreto-Lei n.º 2/2008, de 4 de janeiro, o Decreto-Lei n.º 66/2009, de 20 de março e o Decreto-Lei n.º 62/2012, de 14 de março, que definem o modelo da governação dos instrumentos de programação do desenvolvimento rural para o período 2007-2013, financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que estabelece a estrutura orgânica relativa ao exercício das funções de gestão, controlo, informação, acompanhamento e avaliação dos referidos instrumentos.

As proponentes candidataram-se à Ação 1.1.3, Instalação de jovens agricultores, criada pela Portaria n.º 357-A/2008, de 9 de maio, com as alterações produzidas pelas Portarias n^{os} 814/2010, de 27 de agosto, e 184/2011, de 5 de maio.

Foram impostas, pelo ICNB/ICNF, condicionantes ao projetos que obrigam a modos de produção integrada e agricultura biológica, remetendo-nos para o Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho de 28 de junho de 2007 e o respetivo Regulamento de Execução n.º 889/2008, de 5 de setembro, e suas alterações, e a legislação nacional, designadamente o Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de março.

1.4. Nota Metodológica

A metodologia atendeu ao disposto no Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho e Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, que regulam a atuação desta Inspeção-Geral, complementados pelas Normas para a Qualidade das Auditorias da IGAMAOT, NQA – Versão 1/2013.

A presente ação de averiguação envolveu a recolha de informação, por observação, confirmação e entrevista, e posterior análise e cruzamento de informação solicitada a diversas entidades da Administração Pública que estiveram diretamente envolvidas neste processo e, em simultâneo, ao seu exame, à luz do enquadramento normativo e dos seus objetivos, e sua aplicabilidade à presente situação.

Com vista à correta prossecução do processo de averiguação, pretendeu-se reconstituir os atos de licenciamento/autorização/parecer atinentes aos projetos em análise, solicitando informação a estas entidades, o que constituiu um elemento imprescindível, atentas as atribuições desta Inspeção-Geral constantes do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, para a fundamentação e prova dos factos constatados no decurso da avaliação, visando a ponderação da legalidade e regularidade subjacente aos procedimentos e atos administrativos praticados pelo

ICNB/ICNF, CCDR Algarve, ARH Algarve/APA, Comissão Diretiva da Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola e DRAP Algarve.

Cumpre salientar que as entidades contactadas no âmbito da presente ação de inspeção prestaram toda a informação e colaboração sempre que solicitadas por esta Inspeção-Geral.

1.5. Estrutura do Relatório

O relatório condensa no ponto 1. os objetivos, enquadramento e metodologia da ação de averiguação.

No ponto 2. expõe-se os principais factos apurados na sequência da análise dos processos administrativos da CCDR Algarve, APA/ARH do Algarve, ICNF/ICNB, em particular do Departamento de Conservação da Natureza e Florestas do Algarve, Comissão Diretiva da Área Protegida Local da Fonte Benémola (DC) e DRAP Algarve. São ainda relatadas algumas das ações das entidades da Administração Pública após o início da intervenção.

No ponto 3. analisam-se os factos mais relevantes constantes dos processos administrativos consultados, à luz dos normativos legais que determinam a atuação, à luz das atribuições das entidades da Administração Pública e das disposições constantes dos regimes jurídicos aplicáveis.

Seguem-se as conclusões, recomendações e propostas, respetivamente, nos pontos 4. 5. e 6..

1.6. Contraditório

O presente documento, enquanto projecto de relatório, foi sujeito a contraditório, tendo sido facultados 15 dias úteis, nos termos do Código de Procedimento Administrativo (CPA) e do Regulamento do Procedimento de Inspeção[4], para pronúncia da CCDR Algarve, ICNF, APA/ARH Algarve, DRAP Algarve e CD da APPLOCAL.

Os ofícios em resposta ao contraditório constam em anexo I – Documentos (doc. de fls. 526 a 624), tendo o texto do Relatório sido alterado, sempre que se considerou justificado, conforme análise constante da matriz de ponderação anexa à Informação n.º I/478/14/SE.

[4] Despacho n.º 15171/2012, de 26 novembro

2. PRINCIPAIS FACTOS APURADOS

2.1. Dos processos administrativos instruídos no âmbito do Regime Jurídico da REN (RJREN) junto da CCDR Algarve

Os primeiros requerimentos das proponentes "Zenithrainbow", "Wildsummer" e "Oliveparadise", apresentados a título individual pelas respetivas gerentes, foram registados no sistema documental da CCDR Algarve **na mesma data, em 06.10.2011**, respetivamente, para 23,23 ha, 23,48 ha e 22 ha (doc. de fls 6 a 8).

Os requerimentos previam a implantação de um olival intensivo, em solo não utilizado há vários anos e coberto de mato. As ações propostas, em tudo semelhantes nos três processos administrativos, incluíam, entre as operações culturais para a plantação do olival, a desmatação e limpeza do solo (arbustos e algumas pedras soltas), a abertura de covas para a fertilização de fundo e a abertura de valas para a tubagem de rega.

Após apreciação da comunicação prévia que lhe foi apresentada, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, a CCDR Algarve comunica às proponentes, com conhecimento à ARH Algarve, em 31.01.2012, a **não aceitação da comunicação prévia considerando** não estarem reunidas as condições necessárias à viabilização da pretensão, nomeadamente:

i) A intervenção proposta localiza-se integralmente em área REN, por ser "Áreas de Máxima Infiltração", no caso em particular, do Querença-Silves e, parcialmente em "Zonas Ameaçadas pelas Cheias";

ii) As técnicas de instalação propostas implicam a **destruição do extenso coberto vegetal** (arbóreo/arbustivo) existente, o qual se encontra perfeitamente estabilizado e a **despedrega dos afloramentos rochosos em presença** (com forte mobilização da camada superficial e intermédia do solo), **com impactes de elevada magnitude na capacidade de infiltração dos solos**, comprometendo a sua estrutura geral e **incrementando os riscos de erosão superficial** (com particular incidência no troço sul da parcela de intervenção).

iii) O exposto pela ARH, acerca da incidência do terreno sobre *uma das áreas de recarga de sistema aquífero Querença-Silves, onde afloram formações carbonatadas carsificadas de elevada capacidade de infiltração, apresentando também uma elevada vulnerabilidade hidrogeológica à poluição*. No mesmo ofício, a ARH refere que *não se devem efetuar*

despedregas em zonas de infiltração máxima, para criação de solo agrícola, sob pena de reduzir a capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas.

iv) O PDM de Loulé, onde no artigo 65º do seu regulamento estabelece que, *sem prejuízo das restrições e condicionantes constantes no regime jurídico da REN, é proibido qualquer acto ou iniciativa que se traduza na destruição do coberto vegetal de áreas integradas na REN*[5], acrescentando que nas áreas de máxima infiltração *não é permitida a utilização intensiva de biocidas, fertilizantes químicos e orgânicos*[6], *bem como a execução de acções que criem riscos de contaminação de aquíferos*[7] (doc. de fls. 9 a 17).

Em fevereiro e março de 2012, as requerentes contestam a proposta de decisão final da CCDR Algarve. Num primeiro momento contrapondo que, apesar de o olival ter, tecnicamente, a designação de intensivo (por ter mais de 400 árvores/há), na programação dos trabalhos **não está prevista a "*degradação profunda*" mas apenas a remoção de algumas pedras, quando necessário, para abertura das pequenas covas de plantação em alinhamento mas obedecendo as inclinações do terreno com mobilização do solo e alterações da topografia mínimas**. Mais afirmam que na linha de plantação, **quando surgirem afloramentos rochosos que inviabilizem a plantação, passar-se-á à frente na linha alargando o compasso.** Adicionam informação genérica sobre agricultura biológica (doc. de fls. 18 a 27).

Num segundo momento, as requerentes apresentam os títulos de utilização de recursos hídricos (TURH), emitidos pela ARH Algarve (que a CCDR já conhecia por intermédio dessa entidade), juntando ainda, o ofício emitido pela Comissão Diretiva (CD) da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL), dirigido à ARH Algarve, que informa ter deliberado, nos termos do respetivo Regulamento, autorizar a plantação de um projeto subscrito por três promotores, para a plantação de um olival biológico, numa área aproximada de 70 hectares (doc. de fls. 28 a 41).

Na sequência do contraditório oferecido pelas requerentes, os serviços técnicos da CCDR elaboram, em 20.03.2013, três informações internas, uma por proponente, nas quais **reiteram o conteúdo da proposta de decisão de não aceitação da comunicação prévia,** na medida em que uma visita ao local, em 15.03.2012, permitiu consolidar os pressupostos que estiveram na sua base da proposta, que **o**

[5] Nº 3, alínea a).
[6] Nº 9, alínea b).
[7] Nº 9, alínea d).

local não apresenta aptidão agrícola e que os elementos aditados **não garantem a salvaguarda dos valores naturais em presença**. Anexam reportagem fotográfica dos locais visitados (doc. de fls. 42 a 56).

Não obstante o parecer de concordância com a informação do Chefe de Divisão do Ordenamento do Território, Conservação da Natureza e Valorização da Paisagem e do despacho do Diretor de Serviços do Ordenamento do Território no sentido de passar a definitivo o projeto de decisão desfavorável, **em 02.04.2012, o Vice-Presidente da CCDR Algarve determina o *pedido, à DRAPALG para pronúncia especializada sobre as efetivas mobilizações do solo inerentes à execução do projeto em apreço*** (doc. de fls. 42, 45 e 48).

Nesta sequência, foram realizadas reuniões entre a CCDR e a DRAP Algarve, bem como uma deslocação conjunta ao local em 10.05.2012, e posteriormente, apenas pela DRAP com os proponentes, em 18.05.2012 (doc. de fls. 57 e 58). No decorrer deste procedimento a CCDR tomou conhecimento dos primeiros pareceres favoráveis condicionados emitidos pelo ICNB.

Em 12.06.2012 a DRAP envia a informação técnica/parecer solicitado pelo Vice-Presidente da CCDR realçando-se o seguinte teor: *Dada a complexidade da matéria e **considerando importante conciliar com outras entidades a decisão final** foi realizada uma reunião com dirigentes da CCDR Algarve, resultando daí uma conclusão efectiva quanto aos pontos de vista de cada entidade, **obtendo-se um sério consenso que influenciará determinantemente as conclusões a elaborar**; Os técnicos da DRAP ALG disponibilizaram informação técnica e cartográfica relevante para a necessária elaboração do parecer final da CCDR-ALG; Das conclusões a retirar por parte da DRAP ALG (área de Produção Agrícola) destacam-se: A necessidade de relocalizar as áreas a serem beneficiadas pelo investimento, excluindo os espaços de maiores declives e acentuada pedregosidade e de proteção das linhas de água; reconhecer a possibilidade da instalação da cultura em questão nas áreas de melhor aptidão, a selecionar* (doc. de fls. 58).

No mês de junho, nas datas de 06 e 26, as proponentes apresentam requerimentos dirigidos à CCDR (e ao ICNB/ICNF), referindo a aprovação dos projetos no âmbito do ProDer, com propostas que consideram novas áreas de exploração, presumivelmente para substituir aquelas nas quais era excluída a possibilidade de plantação de olival pelo ICNB, com vista a manter a área absoluta inicialmente proposta. As propostas incluem algumas áreas que estarão sobrepostas entre si e com as

áreas já anteriormente propostas, sendo respetivamente de, 9,05 ha para "Zenithrainbow", 7,2 e 6,15 ha para "Wildsummer", e 10,32 e 10,43 ha para "Oliveparadise" (doc. de fls. 59 a 63).

As proponentes reiteram os pedidos junto da CCDR em 13.07.2012 e 04.10.2012, juntando em anexo os pareceres favoráveis iniciais do ICNB (doc. de fls. 64 a 81).

A CCDR informa as requerentes, em 18.06.2012, das reuniões que decorreram com a DRAP Algarve, e de deslocação conjunta ao local, com o **objetivo de apurar uma solução de projeto que harmonize os objetivos do desenvolvimento económico do investimento proposto com a necessidade de preservação ambiental** – dada a sensibilidade biofísica da área em apreço (doc. de fls. 82 a 95).

Assim, é **solicitado o envio de um estudo que permita identificar as áreas com maior aptidão para a instalação do olival**, anexando-se as análises destas duas entidades que deviam apoiar a reformulação do projeto.

Nesses anexos, a CCDR Algarve remete peça cartográfica onde constam **delimitações das áreas a excluir da intervenção**, correspondentes às áreas de maior declive e acentuada pedregosidade, bem como as faixas de proteção das linhas de água. Note-se que esta delimitação é efetuada, para cada uma das propostas iniciais das três requerentes, não considerando as áreas já aprovadas e não aprovadas, pelo ICNB (doc. de fls. 84, 88 e 93).

De igual forma, a CCDR também delimita nessas peças as áreas suscetíveis de implementação do olival, afirmando ser necessário **identificar cartograficamente as áreas de melhor aptidão para a instalação do olival, tendo como fatores limitantes as áreas de afloramentos rochosos e as manchas de vegetação mediterrânea mais significativa**. Para tal, o proponente deve apresentar um estudo de aptidão sobre base cartográfica que permita adequada leitura e interpretação de conteúdos.

Informa ainda que o diagnóstico de aptidão requerido deverá ter subjacente que a **mobilização do substrato para a plantação do olival será obrigatoriamente superficial, para não afetar as condições de infiltração de água no solo**, tendo presente a sensibilidade hidrogeológica da área (substrato cársico) que presidiu à sua integração nas Áreas de Máxima Infiltração, nos termos da carta da REN publicada para o concelho de Loulé.

Contudo, nos requerimentos adicionais já referenciados, de 26 de junho, 13 de julho e 04 de outubro de 2012, as proponentes **não apresentaram os estudos de aptidão requeridos pela CCDR**, mas antes meras descrições sumárias da intervenção, incluídas no corpo dos requerimentos em tudo idênticos

aos requerimentos iniciais formulados em 06.10.2011, com a excepção de que agora é referido um **olival biológico intensivo**.

Em resposta aos requerimentos apresentados pelas proponentes em junho de 2012, com vista à intervenção em áreas adicionais, a CCDR informa duas delas[8], com conhecimento, ao ICNF, bem como à DRAP Algarve, que as novas áreas são contíguas com aquelas que já foram alvo do seu parecer de 18.06.2012, pelo que **reitera o pedido de apresentação de estudo com a identificação cartográfica de áreas com melhor aptidão e exclusão de áreas de maior declive e pedregosidade** (doc. de fls. 96 a 102).

Volta a informar as três proponentes, em ofícios de 07.08.2012, que aguarda a apresentação do projeto de investimento agrícola, reforçando a necessidade de o mesmo ser representado sobre base cartográfica e **esclarece que desaconselha, sem prejuízo do parecer do ICNB, que as linhas de plantação se venham a concretizar em áreas de afloramentos rochosos**. Deste facto dá conhecimento igualmente à DRAP, alertando para o facto de subsistirem dúvidas quanto à formalização final do investimento (doc. de fls. 103 a 120).

Em 21.09.2012, uma quarta sociedade arrendatária ou comodatária da empresa "Vida Vital, Empreendimentos Imobiliários, S.A.", denominada "Xtravagantegalia, Unipessoal, Lda." solicita à CCDR Algarve, através de correio eletrónico, "parecer/comunicação" para instalação de olival com área de 27,456 ha, destinado, segundo a mesma, a dar cumprimento a uma exigência do Ministério da Agricultura para que essas ações possam vir a ser analisadas e cabimentadas no âmbito do ProDer (doc. de fls. 121 e 122).

Enunciam-se neste expediente as fases da intervenção, designadamente, desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno com tractor de 160 cv e pá frontal, marcação e piquetagem das linhas de plantação de 6 em 6 m e as covas de 3,5 em 3,5 m, abrir e tapar covas com retroescavadora e fertilização localizada na cova.

Em outubro e novembro de 2012, as requerentes iniciais voltam a solicitar, diretamente à CCDR Algarve e, por correio eletrónico, à entidade gestora do ProDer, um "relatório final" a emitir pela primeira no âmbito da RJREN, alegando já ter ocorrido a aprovação do projeto ProDer, encontrando-se em falta essa informação para a celebração do contrato (doc. de fls. 123 a 144).

---

[8] Note-se que, nesta data, uma das proponentes não tinha ainda procedido ao pagamento da taxa necessária ao início do procedimento.

Em 30.10.2012 a CCDR Algarve dirigiu a "Xtravagantegalia" o pedido de elementos instrutórios que já havia dirigido às restantes três proponentes, invocando a alínea vi) do anexo III da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de novembro, que regulamenta o Decreto-Lei n.º 166/2008 (doc. de fls. 145 a 146).

Em resposta, a proponente remeteu à CCDR, em 13.11.2012, o parecer favorável condicional do ICNF e especifica, em memória descritiva, que pretende efetuar uma desmatação e posterior regularização do terreno com buldozer de 160 cv, retirando pedras superficiais. Esclarece que "as **despedregas serão muito superficiais e também localizadas"**, pretende marcar e piquetar o compasso de 6 m por 3,5 m com linhas seguindo as curvas de nível e abrir covas de 80 cmx80 cmx80 cm, retirando, em simultâneo pedras de maior dimensão (doc. de fls. 147 a 156).

Em 11.12.2012, e em resposta ao último pedido de esclarecimento das três proponentes, a CCDR informa-as, com conhecimento à DRAP Algarve e ao ICNF, que **com a alteração legislativa operada com a publicação do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, a plantação de olivais, sem alteração da topografia do solo, deixou de estar sujeita a controlo prévio da CCDR na tipologia da REN em presença (Áreas de Máxima Infiltração), não obstante manter-se como a entidade fiscalizadora no âmbito desse regime jurídico** (doc. de fls. 157 a 162).

Refere a CCDR que, no âmbito do diploma agora alterado, *requereu e reiterou a necessidade de densificação dos conteúdos descritivos e de ilustração cartográfica das ações necessárias para a instalação do olival - tendo como fatores limitantes as áreas de afloramento e maciço rochoso e as manchas de vegetação mediterrânea de maior valor conservacionista, cuja conjugação é indicadora da potencialidade de infiltração e sensibilidade hidrogeológica do território.*

Esclarece no caso dos ofícios dirigidos a "Wildsummer" e a "Oliveparadise" que *O ICNF determinou a necessidade de excluir do projeto setores do terreno com afloramentos rochosos e habitats classificados da Rede Natura 2000, impondo também um conjunto de condicionantes genéricas para as restantes áreas de intervenção do projeto.*

Neste seguimento, acrescentou, para as três requerentes, que *Sendo que a viabilização da plantação de olivais em REN continue subordinada à condição base de não alteração da topografia, considera-se que os requisitos impostos pelo ICNF – enquanto entidade que detém tutela técnica na área de intervenção dos projetos – garantem o cumprimento dessa disposição.*

De igual modo, em 19.12.2012 a CCDR informou a "Extravagantegalia" dos mesmos pressupostos para a viabilização da plantação de olivais (doc. de fls. 163 e 164).

2.2. Dos processos administrativos instruídos no âmbito do Regime Jurídico dos Recursos Hídricos junto de ARH do Algarve

Um dia após darem entrada os requerimentos iniciais na CCDR, em 07.10.2011, as três proponentes requereram autorização para procederem à pesquisa e execução de captação de água subterrânea , no aquífero Querença-Silves, para rega de um olival intensivo, junto da ARH (doc. de fls. 165 a 173).

Os dados de consumo de água apresentados nos formulários iniciais indicaram consumos médios anuais entre 45000 e 47000 m^3, correspondentes a uma dotação média de 167 m^3 por mês por hectare para a rega gota-a-gota, conforme proposta dos utilizadores dos recursos hídricos.

Em ofícios de 17.11.2011, a ARH Algarve informou a CCDR Algarve e a DRAP Algarve ter apreciado três pedidos de autorização para pesquisa e captação de água subterrânea, para rega, em Monte do Romeira, freguesia de Querença, concelho de Loulé, verificando que as requerentes pretendiam plantar cerca de 23 ha de olival, cada um, em terrenos adjacentes, pelo que a área de olival a plantar, pelos três proprietários era de cerca de 70 ha (doc. de fls. 174 a 177).

A ARH Algarve indicava ter indeferido estes requerimentos por se localizarem na zona de proteção, no raio de 1000 metros, de captações de água subterrânea de sistemas públicos de abastecimento de água.

Neste ofício a ARH Algarve descreve as características hidrogeológicas do aquífero Querença-Silves e informa **não terem, ainda, sido declaradas e delimitadas as zonas de infiltração máxima para a recarga do aquífero para captação de água para abastecimento público de consumo humano**, com a consequente publicação de legislação específica, onde se definam as instalações e atividades sujeitas a restrições.

Assim, **face à necessidade de adoptar**, desde logo, **medidas de proteção** ao abrigo do princípio da precaução (al. e), do nº 1, do artigo 3º, da Lei da Água), e **de forma a evitar a degradação da qualidade e quantidade de água do aquífero**, esclarece que *terão de se limitar as extrações de água neste sistema aquífero e proteger as zonas de recarga, pelo que não se devem efetuar despedregas em zonas de infiltração máxima, para criação de uma camada de solo agrícola, pois essa vai reduzir a capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas* (doc. de fls. 174 e 175).

A ARH invoca, ainda, o teor do **Plano Regional do Ordenamento do Território (PROT) do Algarve**, relevando o seu ponto 4, onde se estabelecem medidas de salvaguarda da quantidade e qualidade

dos recursos hídricos subterrâneos, nomeadamente através da delimitação de zonas especiais de proteção para a recarga de aquíferos e limitações ao uso desse espaço, condicionante da respetiva autorização.

Face ao exposto, e tendo presente as competências da CCDR no âmbito do RJREN, envia cópia dos processos a esta entidade, e também à DRAP.

Na sequência da análise realizada, a ARH apresentou uma proposta de indeferimento dirigida por ofício a cada uma das proponentes, em virtude da localização de uma captação pertencente à Câmara Municipal de Loulé se situar a menos de 1000 metros de distância das localizações propostas para as captações, o que inviabiliza essa pretensão, ao abrigo do 10, do Decreto-Lei n.º 226A/2007 e n.º 1 do artigo 64 da Lei n.º 58/2005 (doc. de fls. 178 a 180).

Em seguimento, as proponentes apresentaram **novas localizações** para as suas captações, a mais de 1000 metros de captações para abastecimento público, pelo que **a ARH emitiu, em 19.12.2011 os TURH 1013/2011, 1014/2011 e 1015/2011, para pesquisa de água subterrânea para rega, válidos por um ano** (doc. de fls. 181 a 192).

Os consumos máximos de água podem atingir entre os 90 000 e os 95 000 m^3. A potência dos meios de extração, em cada furo, é de 15 cv.

Em ofícios datados de 19.12.2011 a ARH informa o ICNB e a Comissão Diretiva das Paisagens Protegidas Locais da Rocha da Pena e da Fonte Benémola (CD) da proposta de plantação de olival das três proponentes, num total de cerca de 70 ha, e para as caraterísticas hidrogeológicas da área de recarga do aquífero Querença-Silves, onde afloram formações carbonatadas carsificadas. Informam, ainda, da **autorização dos três pedidos de captação de água subterrânea, por não se verificarem condicionamentos que impeçam o seu deferimento** (doc. de fls. 193 a 196).

Na mesma data atualiza, junto da CCDR e da DRAP Algarve, esta última informação, sobre os motivos do deferimento dos requerimentos para a pesquisa e execução das captações (doc. de fls. 197).

O ICNB remete, em 17.01.2012, ofício à ARH, informando nada ter a opor ao propósito das captações de água subterrânea, mas informando **não ter rececionado, ainda**, o referido projeto para implantação do olival, pelo que os proponentes deveriam regularizar a situação (doc. de fls. 198).

2.3. Dos processos administrativos instruídos no âmbito do Regime Jurídico da Rede Natura 2000 por parte do ICNB/ICNF

Com a aprovação do processo de candidatura ao ProDer, as proponentes "Zenithrainbow", "Wildsummer" e "Oliveparadise" requerem em simultâneo, em 01.02.2012, **junto do ICNB, parecer** para a instalação dos projetos em, respetivamente, 23 ha, 23,48 ha e 22 ha (doc. de fls. 199 a 226).

Os requerimentos anexam uma memória descritiva e justificativa que refere que se pretende fazer uma reconversão da área de sequeiro para regadio, plantação de olival com 476 árvores/ha com compasso de 6 m por 3,5 m; preparação do terreno por desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno com tractor de 160 cv e pá frontal, marcação e piquetagem das linhas de plantação de 6 em 6 m e as covas de 3,5 em 3,5 m, abrir e tapar covas com retroescavadora; fertilização localizada na cova, sistema de rega automatizada gota-a-gota; destroçador; varejador elétrico; controlo de infestantes com corta-matos.

Informam ainda, em cada requerimento, **que a exploração tem dois outros olivais contíguos com quem irão cooperar e que o investimento consta de candidatura ao ProDer.**

Através de ofícios datados de 07.05.2012, o ICNB/ICNF comunica às respetivas gerentes das sociedades "Zenithrainbow", "Wildsummer" e "Oliveparadise" os seus pareceres favoráveis condicionados, no âmbito do regime jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN2000), que excluem da intervenção áreas de respetivamente, 33% (aprovando 15,41 ha), e 26% (aprovando 17,3752 ha) e 50% (aprovando 11 ha), (doc. de fls. 227 a 244).

Apesar de submetidos a apreciação do ICNB de forma individual, os três projetos em referência foram apresentados, como acima de expôs, na mesma data, não subsistindo, nos respetivos processos administrativos dados a conhecer a esta Inspeção-Geral por aquela entidade, referência expressa ou implícita à desnecessidade de avaliação de incidências ambientais (Ainca), na esteira do convencionado no n.º 1 do artigo 10.º do RJREN2000.

Neste domínio, sempre é necessário dar nota de que, para além de contínuos espacialmente, o somatório do âmbito territorial destes projetos perfazia uma área de aproximadamente 70 hectares, 60 dos quais integrados na Área de Paisagem Protegida da Fonte Benémola.

Refere aquela entidade que os pareceres se inserem *numa ótica de* ***compatibilização do aproveitamento das potencialidades agrícolas com a conservação dos valores naturais*** *que ocorrem*

na área envolvente à proposta de intervenção, fazendo referência às orientações de gestão constantes na ficha que carateriza o Sítio Classificado PTCON0049, Barrocal que *indicam claramente uma* ***estratégia de assegurar mosaicos de habitats, de condicionamento da intensificação agrícola e, no condicionamento do uso de agro-químicos*** (doc. de fls. 228, 231, 234, 237, 240 e 243).

Esclarece igualmente que a atividade rural irá coincidir com os habitat presentes, 5330 - Matos termomediterrânicos Tipo Carrascais e matagais afins basófitos, e 6430- Habitat Comunidades de ervas altas higrófilas das orlas basais e dos pisos montano a alpino e informa **que as áreas a excluir, coincidentes com as áreas mais declivosas da propriedade,** correspondem às melhores bolsas de vegetação espontânea presentes na propriedade e que configuram esses habitats e ao habitat 91B0- Freixiais termófilos de Fraxinus angustifolia, detetado na área a intervir por "Oliveparadise".

Nas áreas aprovadas, o ICNB/ICNF descreve a intervenção proposta cujo *objetivo, segundo o proponente, é realizar a instalação de um pomar de oliveira em parte da área total do prédio* (...), *regado, com recurso a desmataçao mecânica (não refere alfaia) e abertura de covas de plantação com retroescavadora com recurso a despedrega superficial* (doc. de fls. 227, 230, 233, 236, 239 e 242).

E sujeita essas intervenções às seguintes condicionantes:

i) A instalação do olival não deverá afectar negativamente quaisquer exemplares de azinheira (adultas e jovens) que ocorram fora das referidas bolsas de vegetação espontânea, sob risco de infração ao Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de maio (doc. de fls. 228, 231, 234, 237, 240 e 243);

ii) Prevê-se que seja difícil a desmatação mecânica **dada a forte presença de afloramentos rochosos.** Neste caso sugerimos a realização desta ação com recurso a moto-roçadores manuais e abertura das covas de plantação com maquinaria adequada. **Admitimos uma despedrega superficial, embora não contínua** (doc. de fls. 228, 231, 234, 237, 240 e 243);

iii) com vista à proteção das espécies animais constantes do anexo B-IV e das espécies de aves que ocorrem naturalmente no estado selvagem no território nacional, é proibido: perturbar esses espécimes, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração, desde que essa perturbação tenha um efeito significativo relativamente aos objetivos do presente diploma; Destruir, danificar, recolher ou deter os seus ninhos e ovos, mesmo vazios; Deteriorar ou destruir os locais ou áreas de repouso dessas espécies (doc. de fls. 228, 231, 232, 234, 237, 240 e 243);

iv) **Se usem e divulguem modos de produção integrada e agricultura biológica**, minimizando o recurso a pesticidas e herbicidas, os quais, se tiverem de ser usados, deverão respeitar as normas ambientais e de saúde pública (doc. de fls. 228, 232, 234, 238, 240 e 244).

No ofício dirigido a "Oliveparadise", acrescenta uma condição adicional, que implica *A instalação do olival também não deverá afetar os habitats ripícolas atrás referidos (o 6430 e o 91B0) devendo, para tanto, as actividades agrícolas ficar afastadas dos mesmos em pelo menos 20 m* (doc. de fls. 228 e 231).

O ICNB/ICNF não deu conhecimento, pelo menos oficialmente, dos pareceres emitidos à CCDR, à ARH ou à CD.

No mês de junho, nas datas de 06 e 26, as proponentes apresentam requerimentos dirigidos ao ICNB/ICNF, referindo que a candidatura ProDer se encontra em fase "Aprovado", com propostas que consideram novas áreas de exploração, presumivelmente para substituir aquelas nas quais era excluída a possibilidade de plantação de olival, com vista a manter a área absoluta inicialmente proposta (doc. de fls. 245 a 249).

Através de ofícios datados de 18.06.2012 e 11.07.2012, o ICNB/ICNF emitiu novos pareceres, condicionados, no âmbito do RJRN2000, dirigidos às respetivas gerentes das sociedades que viriam a ser "Zenithrainbow", "Wildsummer" e "Oliveparadise", aprovando áreas adicionais de, respetivamente, 9,04 ha, 5,46 ha[9] e 10,53 ha (7,41 ha[10] mais 3,05 ha). Os termos e condicionantes dos pareceres foram similares aos dos atos administrativos anteriores (doc. de fls. 250 a 274).

Em 21.09.2012, uma quarta sociedade arrendatária ou comodatária da empresa "Vida Vital, Empreendimentos Imobiliários, S.A.", denominada "Xtravagantegalia, Unipessoal, Lda.", apresenta ao ICNF um email solicitando parecer para instalação de olival numa área de 27,456 ha, de modo a dar cumprimento a uma exigência do Ministério da Agricultura, para que essas ações possam vir a ser analisadas e cabimentadas no âmbito do ProDer (doc. de fls. 275).

A descrição enuncia as fases da intervenção, designadamente, desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno com tractor de 160 cv e pá frontal, marcação e piquetagem das linhas de

[9] O primeiro requerimento era de 7,2 ha, dos quais foram excluidos 1,74 ha; o segundo e terceiros requerimentos referem-se a áreas sobrepostas com áreas já aprovadas.
[10] O requerimento inicial era de 10,32 ha, dos quais foram excluidos 2,91 ha.

plantação de 6 em 6 m e as covas de 3,5 em 3,5 m, abrir e tapar covas com retroescavadora e fertilização localizada na cova.

A intervenção da "Extravagantegalia" é aprovada pelo ICNF, em 30.10.2012, nos mesmos termos das restantes aprovações, excluindo-se 11,5% (aprovando 24,30 ha) (doc. de fls. 276 a 278).

2.4. Do processo administrativo instruído no âmbito do Regime Jurídico da Conservação da Natureza – Regulamento da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola, junto da Comissão Diretiva (CD)

Com base na informação prestada pela ARH em 19.12.2011, referente à emissão de TURH para 3 captações relativas a projetos de olival na Área de Paisagem Protegida da Fonte Benémola, e sem qualquer requerimento inicial das proponentes, **a CD deliberou em 23.02.2012**, nos termos do artº 11º do respetivo Regulamento, *autorizar a plantação do olival biológico* (...) *numa área aproximada de 70 ha, projecto subscrito por três promotores: Fatima Zahra El Hand Benbida, Christel Margareta e Valo e Janni Päivikki Palo*, dando conhecimento deste facto, por ofício, apenas à ARH Algarve (doc. de fls. 195, 196, 279 a 283).

Aquela deliberação, transcrita na ata de reunião n.º 10, relevou tratar-se de um *olival biológico; utilizando matéria orgânica natural sem químicos*; com *sistema de rega pelo método gota-a-gota com um baixo e eficiente uso de água; sem necessidade de quaisquer obras de construção civil; os promotores nos garantiram não efetuar despedregas ou alterações aos solos, para além das estritamente necessárias à plantação do oliva"; que a oliveira é uma espécie perfeitamente adequada à região e ao espaço onde se pretende concretizar o projeto*; e *que o projeto pode contribuir para o desenvolvimento económico e social da região* (doc. de fls. 279 a 280).

Do processo administrativo reconstituído pela autarquia, não sobrevém qualquer referência expressa ou implícita à ponderação, por parte da CD e na qualidade de entidade competente para a autorização das ações ali perspetivadas, da aplicação do n.º 4 do artigo 1.º do RJAIA à data à em vigor (Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro), considerando os efeitos cumulativos destes projetos.

2.5. Dos processos administrativos instruídos com vista ao financiamento dos projetos no âmbito do ProDer.

As três candidaturas das empresárias em nome individual[11], dão entrada na DRAP, em 09.12.2011, com vista ao financiamento pelo Estado, no âmbito do ProDer – Medida 1.1.3., Instalação de jovens agricultores da "Reconversão de sequeiro em regadio com plantação de olival superintensivo de azeitona para azeite" (doc. de fls. 284 a 318).

A consulta da documentação apresentada demonstra que as três propostas são em tudo similares e consistem numa densidade de 476 árvores por hectare, com um compasso de 6 m por 3,5 m por 3,5 m e a plantação da variedade "Verdial", com fertirrigação por sistema gota-a-gota colocado à superfície, preparação do terreno por desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno com tractor de 160 cv e pá frontal, marcação e piquetagem das linhas de plantação de 6 em 6 m, abertura de covas de plantação de 3,5 m em 3,5 m com retroescavadora de 100 cv e fertilização na cova.

As rubricas eleitas para financiamento do investimento consistem na captação de água subterrânea, máquinas e equipamentos de regadio e outras, estudos e trabalhos de consultadoria.

No âmbito da análise realizada pela DRAP Algarve, aferiu-se a existência de conflitos devido à sobreposição de áreas na delimitação dos parcelários, os quais estarão a ser dirimidos judicialmente (Processo 1556/13.3 TBLLE, no Tribunal Judicial de Loulé), pelo que tais áreas não terão sido objeto da aprovação para financiamento (doc. de fls. 319 a 323).

Assim, considerou esta entidade estabelecer como condições para aprovação da candidatura (doc. de fls. 290, 303 e 314):

(1) **À contratação**: obter números de parcelário para todas as áreas de objeto de investimento; **parecer do ICNF autorizando em Zonas Especiais de Conservação (ZEC) e da entidade competente em áreas da Rede Nacional de Áreas Protegidas**; Declaração de início de atividade retirada do *site* da DGCI**; documento definitivo de identificação fiscal.**

(2) **Ao pagamento: autorização da CCDR** para a realização de investimentos em REN; cumprimento do plano de formação (as beneficiárias não tinham formação ou experiência

[11] Posteriormente a "Zenithrainbow", "Wildsummer" e "Oliveparadise"

agrícola, comprometendo-se a frequentar formação na área agrícola até ao último pagamento da operação).

É, ainda, obrigatória a apresentação de TURH para as captações de água subterrânea.

As operações foram contratadas com a DRAP Algarve, no âmbito do ProDer, com efeitos a 18.06.2012, condicionadas ao parecer da CCDR, e, após alteração de áreas, foram assinados novos contratos em 14.03.13, tendo apenas como condicionantes até ao pagamento, o cumprimento do plano de formação e o cumprimento do plano empresarial (doc. de fls. 324 a 352).

O contrato assinado pelas proponentes vincula-as a executar o projeto entre 02.01.2012 e 31.12.2013.

As proponentes submeteram, no âmbito do ProDer, um pedido para alteração do período de execução do projeto para a data compreendida entre 16.03.2013 e 31.12.2014, alegando que apenas iniciaram os trabalhos a 16.03.2013, após a aprovação do projeto pela CCDR Algarve. Este pedido não tinha, ainda, resposta em novembro de 2013 (doc. de fls. 353 a 355).

As proponentes candidataram investimentos no valor de 1.106.459,72€, cujo montante elegível é de 874.078,81 €, correspondentes a 614.447,28 € de despesa pública (incluindo prémios a Jovens Agricultores), por financiamento no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural, o ProDer (doc. de fls. 356 a 361).

2.6. Diligências desencadeadas pelas entidades da Administração Pública após o início da intervenção

Nas sequência de denúncias, em 05.09.2013, a CCDR Algarve deslocou-se ao local da intervenção, acompanhada pelo ICNF, pelo SEPNA e pelo Presidente da Junta de Freguesia de Querença, tendo detetado, na parcela afeta à "Wildsummer, Unipessoal, Lda.", a abertura de caminhos privados em área de REN com uma largura média de 3 metros em três troços diferentes de, respetivamente, 800 m, 30 m e 100 m (doc. de fls. 2 e 3).

A área intervencionada à data, de 5,2 ha, corresponde à tipologia "Áreas de infiltração máxima", sendo necessária uma comunicação prévia a esta entidade, para se proceder à abertura de caminhos privados de apoio ao setor agrícola e florestal.

Em virtude da ausência da comunicação prévia foi lavrado pela CCDR o Auto de Notícia n.º 20/2013, por infração prevista no artigo 20, nº 1, als. c), d) e e) do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro (doc. de fls. 377 a 393).

Segundo este Auto, a *área global intervencionada com desmatação e despedrega na parte relativa a olival rondará os 5,2 h. Por toda a área que foi intervencionada, seja na zona de implantação dos caminhos, seja na zona de desmatação e despedrega para instalação do olival, foram identificados inúmeros exemplares mortos e já secos de Juniperus communis, vulgo "zimbro", conforme se pode ver nas fotografias em anexo. De relevar que na zona onde foi efetuada a desmatação e despedrega (Pontos 1, 4 e 5 e 6), na qual se pretende concretizar o olival, como o estado atual daquelas ações considera-se que não se verificaram alterações significativas à topografia, o que se pode confirmar pelas fotografias em anexo* (doc. de fls. 378 a 393).

De acordo com a informação nº I02149-201309-INF-VIG de 05.09.2013 da CCDR Algarve, o ICNF, e no âmbito da Rede Natura 2000, considerou que as ações praticadas *estarão conforme autorização emitida por aquele Instituto, que somente terá condicionado a não intervenção nas encostas mais declivosas, o que aparentemente está a ser cumprido, considerando-se assim que tendo presente a existência de uma posição favorável da parte do ICNF, para além do próprio envolvimento daquele instituto nesta ação, não existirá a necessidade desta CCDR se pronunciar no âmbito do regime jurídico da Rede Natura* (doc. de fls. 3).

Note-se que, sobre aquele Auto, o ICNF, que também o assinou, esclareceu esta Inspeção-Geral que *no sítio Barrocal não se encontra a espécie Juniperus communis, mas sim a espécie Juniperus turbinata* e que *Se houve destruição de exemplares desta espécie pela inicial ação de desmatação, esta terá sido muito pontual. De facto, na vistoria inicial de campo não foi possível identificar qualquer núcleo desta espécie. Daí, tal facto não ter sido ponderado no parecer do ICNF, I.P.* (doc. de fls. 398).

Acrescente-se que, de acordo com o despacho que recaiu sobre o Auto de Notícia e a respetiva informação interna, a CCDR Algarve embargou os trabalhos de abertura de caminhos e, com vista à eventual regularização, concedeu ao infractor um prazo de 30 dias após a notificação de embargo para formalizar junto da CCDR o procedimento legalmente aplicável ao tipo de ações pretendidas, a consumar em área de REN (doc. de fls. 400 a 415).

Por dificuldades do SEPNA em contactar com Fatima Benbida, que detém uma procuração para atuar em nome das proponentes, apenas foi possível entregar, em mão, o Auto de Notificação do embargo n.º 01/2013, a 30.10.2013, apesar de o ofício/notificação datar de 18.09.2013 .

A 01.10.2013, o Presidente da Comissão Diretiva da APPLOCAL (CD), solicita ao SEPNA para desencadear as necessárias medidas, na sequência de relatório de técnico do município afeto à gestão da Paisagem Protegida Local. Nesse relatório, **o técnico refere a abertura de caminhos e uma dimensão da intervenção que não pode ser classificada como a normal atividade agrícola, apelando à suspensão dos trabalhos com a intervenção do SEPNA** (doc. de fls. 416 a 418).

Solicitada informação, sobre a ação que se seguiu, à CD, aferiu esta Inspeção-Geral não terem sido tomadas quaisquer medidas adicionais, em virtude do seu Presidente, Vereador com delegação de poderes por parte do Presidente da Câmara Municipal, não se encontrar em funções, decorrente das eleições autárquicas de setembro de 2013.

Neste contexto, e face à entrada em funções de novo Presidente da Câmara Municipal de Loulé, que será por inerência o Presidente da CD, ainda não haviam sido tomadas as quaisquer diligências para assegurar o normal funcionamento da APPLOCAL.

A análise dos primeiros documentos remetidos pelas diversas entidades à IGAMAOT, indiciadora da gravidade dos impactes ambientais previsíveis, pela intervenção proposta e sua localização, bem como a circunstância dos projetos se encontrarem em execução, pelo menos desde agosto de 2013, tendo sido já constatada infração à legislação em vigor no mês de setembro, implicou uma atuação imediata e preventiva desta Inspeção-Geral dirigida às entidades "licenciadoras"/fiscalizadoras com vista a garantir o estrito cumprimento dos condicionamentos impostos à instalação do olival, por via dos atos administrativos favoráveis por estas emitidos.

Com vista a minorar os potenciais impactos negativos, designadamente na qualidade e quantidade do aquífero Querença-Silves e nos valores naturais em presença, foram assim determinadas medidas preventivas, ao abrigo da al. f) do n.º 2 do artigo 2.º e al. b) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de Fevereiro, visando garantir a não ocorrência de danos nos valores naturais em presença, designadamente para (doc. de fls. 419 a 428):

(1). Garantir que: i. não ocorre a alteração da topografia, pressuposto da isenção de comunicação prévia, aplicada no âmbito do regime jurídico da REN, por comparação a um levantamento topográfico do estado inicial do terreno; ii. ocorre estritamente nas áreas

aprovadas pelo ICNF; iii. não afeta a fauna e a flora, conforme instruções do ICNF; iv. não afeta o estado qualitativo e quantitativo da massa de água subterrânea Querença-Silves, em particular da água captada para consumo humano.

(2). Garantir a conformidade com o PDM de Loulé.

As medidas seriam coordenadas pela CCDR Algarve, em articulação com o ICNF e a APA (ARH Algarve), tendo sido solicitado, de igual forma, o acompanhamento da situação, no âmbito das suas competências, pela DRAP Algarve e pela Comissão Diretiva da Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola.

Mais se determinou solicitar à Câmara Municipal de Loulé, o apuramento da conformidade dos projetos aprovado com o PDM de Loulé, e que tomasse as medidas necessárias à prossecução das medidas necessárias a garantir a legalidade, dando igualmente conhecimento deste facto às entidades envolvidas que emitem autorizações ou pareceres no âmbito deste projeto, aprovado na medida 1.1.3 do ProDer, em particular a CCDR Algarve, ICNF, APA, através da ARH Algarve, a DRAP Algarve e a Comissão Diretiva da APPL da Fonte Benémola.

Em sequência, a CCDR Algarve reportou as diligências já encetadas, destacando-se reuniões entre as entidades, com o envolvimento do SEPNA (doc. de fls. 429 a 438). Desse relato conjunto destaca-se:

(1). Que as entidades consideraram, consensualmente, que a despedrega, por si só, não envolve a alteração topográfica, contudo o ICNF será responsável por acompanhar os trabalhos nesta matéria;

(2). Que o ICNF se deslocou ao local em 21.10.2013 e relatou que a intervenção já havia decorrido em 14,5 ha, em terrenos afetos às três proponentes, por despedrega e limpeza de matos com recurso a trator de lagartas equipado com "bulldozer" e também a uma escavadora de lagartas;

(3). Que a ARH afirmou que, mantendo-se o pressuposto do modo de produção biológico e dos consumos de água nos valores autorizados (0,28 hm3 máximos anuais), a intervenção, nesses termos, não afetará significativamente o estado qualitativo e quantitativo (notando que esse consumo corresponde a 0,5% dos recursos disponíveis). Todavia, as ações de despedrega contribuem significativa e irreversivelmente para o efeito cumulativo da redução da capacidade de infiltração (...) e degradação do estado quantitativo das águas

subterrâneas, pelo que, caso existisse enquadramento legal, tal intervenção não deveria ser efetuada (doc. de fls. 431 e 432).

Foi ainda efetuada uma deslocação ao local da IGAMAOT, acompanhada pela CCDR Algarve e pelo SEPNA, na data de 19 de novembro de 2013. O registo fotográfico da IGAMAOT e da CCDR (doc. de fls. 439 a 445), bem como o da autarquia (doc. de fls. 418), ilustram a fase da despedrega e de desmatação em curso, bem como registam exemplares da planta vulgarmente conhecida por "zimbro", género *Juniperus*, presumivelmente da espécie *turbinata*, em áreas contíguas às áreas já intervencionadas e que se encontram nas áreas aprovadas pelo ICNF.

Dessa deslocação, a CCDR informou (doc. de fls. 446 e 447), que *Decorriam os trabalhos de desmatação e despedrega com recurso a uma máquina de rastos giratória, tendo sido possível verificar que os mesmos estavam a ser executados cingindo-se à remoção superficial de blocos e afloramentos de pedra, situação visivelmente extensível a toda a área intervencionada. (...)*

No decurso do acompanhamento da implementação de projetos agrícolas em situações biofísicas semelhantes ao caso presente (área de máxima infiltração coexistindo com afloramentos cársicos), coloca-se frequentemente a necessidade de remoção de blocos de pedra de maior dimensão e de outras situações imponderáveis como a presença de depressões ou elevações que quebram a homogeneidade da topografia natural, em que a intervenção das máquinas é forçosamente mais incisiva. Ponderada a situação [referindo-se a área de 100 m2, de maior declive, onde descreve a ocorrência de uma alteração pontual da morfologia natural do terreno], *considerou-se que a mesma não configurou alteração significativa da topografia do solo e, por conseguinte, que a intervenção estava a ser executada, na sua globalidade, de acordo com os critérios de isenção da comunicação prévia, razões pelas quais não foi considerada a necessidade de procedimento administrativo e de outras diligências no âmbito do Regime jurídico aplicável* [RJREN].

Acrescentam que, na sequência do memorando das reuniões realizadas pela CCDR, ARH, ICNF e SEPNA, competirá ao ICNF *efetuar visitas regulares ao local de modo a assegurar um conhecimento atualizado sobre a situação e a evolução dos trabalhos com vista a garantir as condições impostas à execução dos projetos em causa.*

Na sequência do ofício dirigido por esta Inspeção-Geral à Câmara Municipal de Loulé, sobre a eventual incompatibilidade da intervenção com o PDM, informou esta edilidade que os trabalhos em

causa não estarão sujeitos ao licenciamento municipal. Quanto ao PDM, alega-se a aprovação, em jurisdição específica, da CCDR Algarve, da APA/ARH Algarve, do ICNF e da DRAP Algarve e que, face aos elementos disponíveis, não se vislumbra incompatibilidades com o regime do uso do solo nele previsto nem desconformidades com o regime específico das servidões e restrições instituídas que sejam suscetíveis da adoção de medidas de tutela de legalidade no âmbito das competências municipais (doc. de fls. 448). Posteriormente, forneceu a Informação técnica que fundamentou a sua resposta (doc. de fls. 449 a 454).

Por consulta da plataforma informática gerida pelo IFAP, foi possível a esta Inspeção-Geral aferir que as três proponentes com projetos aprovados no âmbito do ProDer, apresentaram pedidos para pagamento, cada um, de faturas datadas de 03 e 04.08.2012, no valor de 70.812,41 €, 67.733,57 € e 70.812,41 € (IVA não considerado). Estas faturas, já liquidadas nos montantes reembolsáveis, correspondem a operações de "desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno", "marcação e piquetagem" e "abrir e tapar covas" (doc. de fls. 362 a 376).

Neste âmbito, solicitou-se a intervenção da DRAP Algarve, que considerou os pedidos de pagamento irregulares e, adicionalmente, aferiu que a intervenção abarcou uma área excluída pela CCDR/ICNF.

A este propósito, esclareceu o ICNF que a cartografia disponibilizada pela DRAP Algarve aponta para a execução do projeto em área não aprovada de 0,1578 ha e não de 1,70 ha conforme resultou da vistoria da DRAP Alg. O ICNF apresenta cartografia própria e informa que se deslocou ao local em 31.01.2014, verificando que os trabalhos estavam parados e não havia evolução na área trabalhada. O ICNF informou, ainda, que imprimiu a máxima brevidade na realização das diligências indispensáveis ao apuramento e eventual sancionamento da violação, tendo sido dada indicação para levantamento do competente Auto de Notícia, de acordo com o disposto no artigo 24º do Decreto - Lei nº 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro. O ICNF irá, ainda, aferir a eventual necessidade de aplicação de medidas de reposição da legalidade.

2.7. Síntese cronológica

Com vista a facilitar a perceção dos factos mais relevantes constantes dos pontos 2.1 a 2.5, sobre os quais recairá a análise constante do ponto 3 do relatório, apresenta-se a síntese cronológica constante do quadro 2.

Quadro 2 – Síntese cronológica dos principais procedimentos e actos administrativos praticados

Datas	CCDR	ARH	DRAP/IFAP	ICNF	CD
06.10.2011	Requerimento inicial - REN				
07.10.2011		Requerimento inicial - TURH			
17.11.2011		Ofício dirigido a CCDR e DRAP			
19.11.2011		Emissão TURH Ofício dirigido a CD e ICNB			
09.12.2011			Início do procedimento – candidatura ProDer		
31.01.2012	Proposta de rejeição da Comunicação Prévia				
01.02.2012				Requerimento Inicial RN 2000	
23.02.2012					Deliberação aprovação projeto inicial
02.04.2012	Vice-Presidente da CCDR determina pedido de pronúncia à DRAP				
07.05.2012				Primeiros Pareceres Favoráveis Condicionados	
06.2012	Requerimentos adicionais REN			Requerimentos adicionais RN 2000	
18.06.2012	Solicita aos proponentes estudo de aptidão e informa-os das áreas excluídas		Contratação ProDer com as proponentes iniciais	Pareceres Favoráveis Condicionados Adicionais	
07.2012	Requerimentos adicionais REN			Pareceres Favoráveis Condicionados Adicionais	

Datas	CCDR	ARH	DRAP/IFAP	ICNF	CD
12.07.2012	Reitera o pedido de estudo de aptidão às proponentes				
04.08.2012			Fatura desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno", "marcação e piquetagem" e "abrir e tapar covas"		
21.09.2012	Requerimento inicial REN Xtravagantegalia			Requerimento Inicial Xtravagantegalia RN 2000	
30.10.2012	Solicita a Xtravagantegalia estudo de aptidão			Parecer Favorável Condicionado Xtravagantegalia	
11.12.2012 e 19.12.2012	Informa proponentes de condições de isenção REN				
14.03.2013			Alteração da contratação ProDer com os proponentes iniciais		
07.2013			Pagamento fatura desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno", "marcação e piquetagem" e "abrir e tapar covas		
05.09.2013	Auto de Notícia				
03.12.2013			Pedidos de pagamento de 07.2013 classificados como irregulares; intervenção incluiu uma área de 1,7 ha excluída dos pareceres da CCDR Algarve/ICNF		

3. ANÁLISE NO ÂMBITO DOS REGIMES JURÍDICOS APLICÁVEIS

3.1. Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (RJREN)

3.1.1. A conferência de serviços e uma comunicação única das entidades competentes

De acordo com o estipulado no artigo 24.º do RJREN sempre que os usos e ações recaiam em áreas cuja utilização careça de título de utilização de recursos hídricos (TURH), em áreas classificadas ou abrangidas pela Reserva Agrícola Nacional, a CCDR encontra-se obrigada a promover uma conferência de serviços com as entidades respetivamente competentes.

Ou seja, conforme resulta da mecânica do inciso em causa, a conferência emerge como um órgão *ad hoc* da Administração, sendo obrigatória a sua convocação sempre que a localização da pretensão se situe nas áreas naquele enunciadas.

A área da intervenção e os respetivos usos e ações, propostos pelas três requerentes junto da CCDR Algarve impunham que a tomada de decisão relativa à aceitação da comunicação prévia fosse assim traçada em conferência de serviços, conforme o disposto no artigo 24º do RJREN.

Desta conferência, resultaria uma comunicação única de todas as entidades competentes ao interessado, a qual coligiria todos os atos que cada uma das entidades envolvidas deveria praticar, nos termos legais e regulamentares, e que deveria refletir a posição manifestada por cada uma das entidades, observando as respetivas competências próprias, como previsto nos números 2 e 3 do citado artigo 24º. Esta disposição normativa confere com o princípio da desburocratização e da eficiência, plasmado no artigo 10.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

A conferência de serviços implicava a tomada de decisão concertada, face à combinação de valores naturais a proteger, por parte da CCDR Algarve, por ser uma área localizada em REN, integralmente afeta à tipologia "áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos", neste caso Querença-Silves e, parcialmente em "zonas ameaçadas pelas cheias", do ICNB, por se tratar de uma área integralmente classificada na Rede Natura 2000 como Sítio do Barrocal, da Comissão Diretiva (CD), por incluir cerca de 68 ha afetos à Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL), e da ARH Algarve, por os usos e ações ocorrerem em área cuja utilização (captação de água para rega) carece de TURH.

Neste contexto, devia a CCDR ter promovido a conferência de serviços a que estava vinculada por força do artigo 24.º do RJREN, **o que não ocorreu.**

Por outro lado, nem a ARH, nem o ICNB, nem a CD, invocaram junto desta entidade o artigo 24º do RJREN, com vista a se proceder à análise dos requerimentos, que lhes haviam sido apresentados pelos proponentes.

À exceção da ARH Algarve, não se aferiu a divulgação dos atos administrativos emitidos pelas diversas entidades competentes, entre si, de forma sistemática. A CCDR Algarve informou unicamente a ARH sobre a sua proposta de não aceitação da comunicação prévia. Posteriormente, quando optou por não tornar essa proposta numa decisão definitiva, deu conhecimento dos ofícios dirigidos às proponentes ao ICNB, mas não atualizou a informação junto da ARH. O ICNB/ICNF não deu conhecimento dos seus atos administrativos a nenhuma destas entidades. A Comissão Diretiva nunca foi contactada, nem contactou, oficialmente, nenhuma entidade, à exceção da ARH Algarve, que a informou da existência deste projeto, pelo que respondeu a esta entidade, sobre a sua deliberação de aprovação de um olival biológico, numa área aproximada de 70 ha.

Com efeito, ainda que a análise técnica elaborada pela CCDR apontasse, desde o início do procedimento, para a não aceitação de comunicação prévia, mesmo assim, conforme prescrito pelo RJREN, teriam as diversas entidades competentes para a emissão de decisão, ao abrigo das suas competências, de se pronunciar em conferência de serviços, ficando as requerentes em posse de uma "decisão única" que coligia todas as posições manifestadas.

Ainda que sensíveis às questões levantadas pela CCDR sobre a dificuldade de concertação com as restantes entidades em conferência de serviços, atentos os diferentes regimes e prazos legais de pronúncia, certo é quem em obediência à lei, este terá de ser o procedimento a desencadear.

Note-se que, a ter existido conferência de serviços, tanto os alertas da ARH para a necessidade de proteger a zona de recarga do aquífero Querença-Silves, como a concertação que a CCDR tentou efetuar com o ICNF numa fase já avançada do processo, teria permitido que a ponderação da viabilidade legal dos projetos fosse efetuada com o envolvimento de todas as entidades numa fase em que nenhuma delas se houvesse ainda pronunciado.

3.1.2. Da proposta técnica de não-aceitação da comunicação prévia – A ausência de decisão da CCDR

Após apreciação da comunicação prévia que lhe foi apresentada, nos termos referidos no ponto precedente, a CCDR Algarve comunica às requerentes o seu projeto de decisão relativo à não

aceitação da mesma considerando não estarem reunidas as condições necessárias à viabilização da pretensão.

Para o efeito, esta entidade faz referência à **destruição do extenso coberto vegetal existente, à necessidade de despedrega, afetando os afloramentos rochosos em presença, que implica forte mobilização da camada superficial e intermédia do solo com impactes de elevada magnitude na capacidade de infiltração dos solos, comprometendo a sua estrutura geral e incrementando os riscos de erosão superficial.**

O referido pela ARH, de que **não se devem efetuar despedregas em zonas de infiltração máxima, para criação de solo agrícola, sob pena de reduzir a capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas**, bem como a invocação do artigo 65.º do PDM de Loulé, no qual se refere a proibição de destruição do coberto vegetal de áreas integradas na REN[12], a utilização intensiva de biocidas, fertilizantes químicos e orgânicos[13], bem como a execução de acções que criem riscos de contaminação de aquíferos[14] em áreas de máxima infiltração, fundamentam igualmente a proposta técnica de não aceitação da comunicação prévia comunicada às requerentes.

E nem mesmo o facto das visadas contestarem o projeto de decisão da CCDR Algarve com o argumento de que não está prevista a degradação profunda *mas apenas a* ***remoção de algumas pedras, quando necessário, para abertura das pequenas covas de plantação em alinhamento mas obedecendo as inclinações do terreno*** com mobilização do solo e alterações da topografia mínimas, bem como ***quando surgirem afloramentos rochosos que inviabilizem a plantação, passar-se-á à frente na linha alargando o compasso***, levou os serviços técnicos da CCDR a considerar que os critérios necessários à aceitação da comunicação prévia estavam preenchidos (doc. de fls. 20, 22, 28).

Neste sentido, reiteraram **o conteúdo do projeto de decisão de não aceitação da comunicação prévia,** na medida em que uma visita ao local permitiu **consolidar os pressupostos que estiveram na base da sua proposta.**

Não obstante o parecer de concordância com a informação do Chefe de Divisão do Ordenamento do Território, Conservação da Natureza e Valorização da Paisagem e do despacho do Diretor de Serviços do Ordenamento do Território no sentido de passar a definitivo o projeto de decisão desfavorável, o

---

[12] Nº 3, alínea a).
[13] Nº 9, alínea b).
[14] Nº 9, alínea d).

Vice-Presidente da CCDR Algarve determina a remessa de pedido à DRAP para *pronúncia especializada sobre as efetivas mobilizações do solo inerentes à execução do projeto em apreço* (doc. de fls. 42, 45 e 48).

Contudo, não foi identificado por este dirigente qualquer erro de análise ou falta ou deficiência de fundamentação da informação interna, com base nos objetivos do RJREN patentes no n.º 3 do artigo 2º[15], circunstância que se refletiria na necessidade de determinar a realização de diligências complementares.

Assim sendo, temos como certo que, atenta a informação técnica que lhe foi dirigida, que fundamenta a impossibilidade de conformação da pretensão com o RJREN, incumbia sobre o dirigente em causa um dever decidir, extinguindo assim o procedimento (artigo 106.º do CPA).

Assim, ao não praticar o ato devido– concordar com a proposta técnica interna que lhe foi submetida (decisão desfavorável) ou colocá-la em causa considerando, desde que fundamentadamente, que o projeto poderia ser viabilizado à luz do RJREN – o Vice Presidente não cumpriu o dever de decidir, consignado no artigo 9.º CPA e de celeridade do processo(artigo 57.º do CPA), potenciando um eventual deferimento tácito da pretensão (cfr.artigo 108.º do CP).

Ainda que, no plano dos princípios, seja certo que os órgãos administrativos podem proceder às diligências que considerem convenientes para a instrução e solicitar, para o efeito, a colaboração de outros serviços da administração central (princípio do inquisitório, artigos 56º e 92º do CPA, conjugadamente), haverá igualmente que referir que a atividade instrutória se orienta, sobretudo, pelo princípio da legalidade (artigo 1.º do CPA) e que sobre os órgãos administrativos incumbe o referido dever de celeridade que impõe que sejam excluídas as diligências que se revelem irrelevantes para o objeto do procedimento.

Com efeito, com o seu despacho, o dirigente da CCDR chamou ao procedimento encetado no âmbito do RJREN, uma entidade externa ao mesmo, a DRAP, que a partir daquele momento passou a

---

[15] "3 — A REN visa contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território e tem por objectivos: *a*) Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das actividades humanas; *b*) Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens; *c*) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza; *d*) Contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais".

concertar com a CCDR uma decisão final (favorável à concretização dos projetos), que não veio sequer a ser proferida nos cerca de 290 dia úteis que mediaram o início do prodecimento e a alteração ao RJREN.

Aqui chegados importa referir que a CCDR está vinculada a uma decisão final do procedimento no âmbito do RJREN e, neste domínio, não está prevista a concertação efetuada entre a DRAP e a CCDR, e posteriormente com o ICNB/ICNF, visando **apurar uma solução de projeto que harmonize os objetivos do desenvolvimento económico do investimento proposto com a necessidade de preservação ambiental** – dada a sensibilidade biofísica da área em apreço.

Se tal hipótese se colocasse, julga-se que exigiria a ponderação dos eventuais benefícios para o interesse público da viabilidade e efetividade económica e financeira da execução do projeto, no prazo acordado, de cinco anos, mas também dos custos dos impactes no ambiente associados à eventual inviabilização de benefícios socio-económicos resultantes da manutenção dos valores naturais, estes últimos com efeitos de longo prazo, circunstância que não ocorreu.

E, tal ponderação teria que ter sempre por base o instrumento de gestão territorial que congrega as preocupações aqui evidenciadas, de compatibilização daqueles objetivos - o PROT Algarve - uma vez que este sustenta o modelo territorial e as normas orientadores das Unidades Ecológicas que compõem a Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA), na qual todas estas ações foram projetadas.

Com efeito, o PROT Algarve, aprovado pela RCM n.º 102/2007, de 3 de agosto, através da ERPVA por ele definida, firmou um modelo de desenvolvimento assente na conservação da natureza e na biodiversidade como factores de oportunidade no desenvolvimento das atividades sócio-económicas.

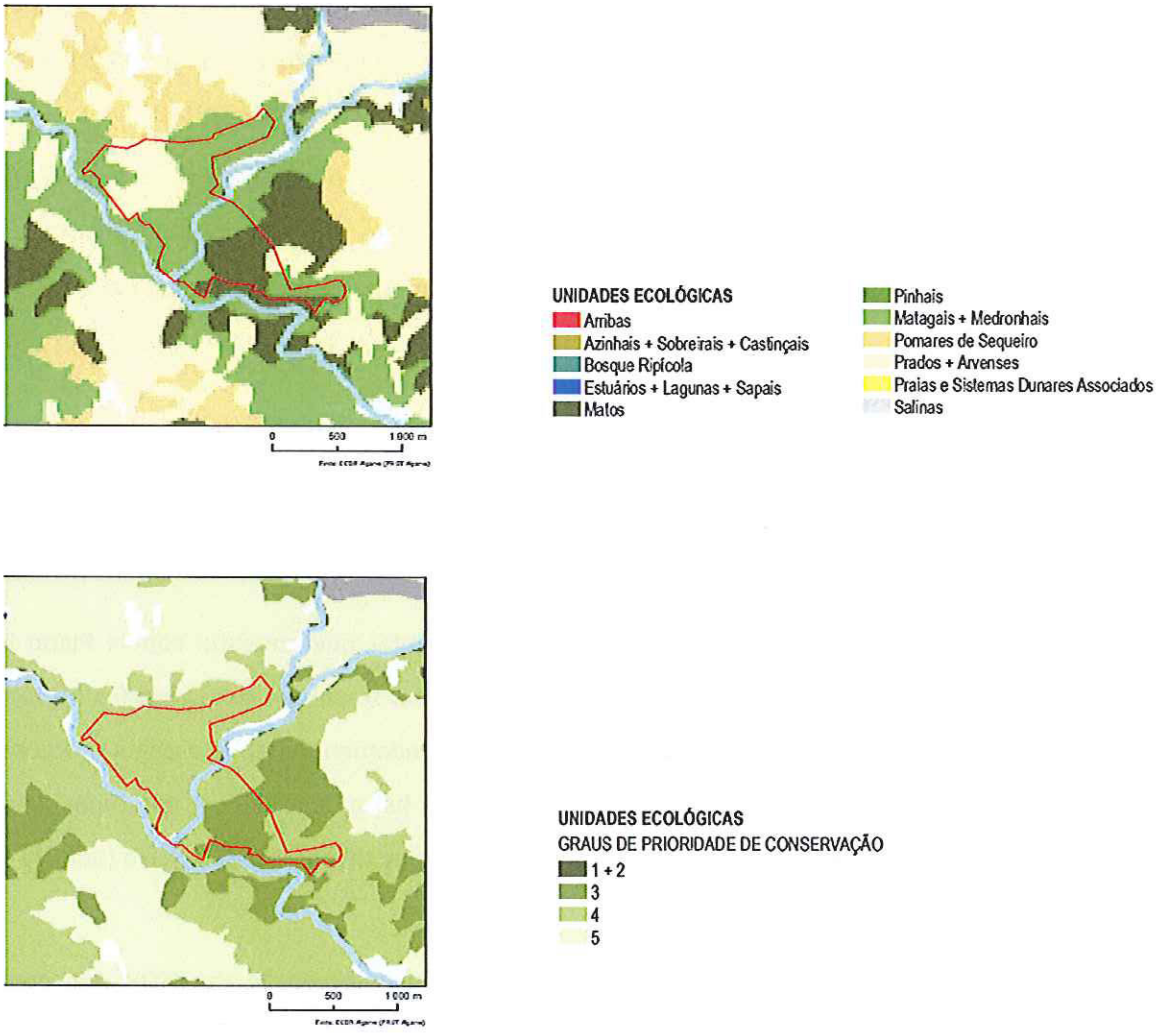
No caso, tendo como referência a cartografia complementar que constitui aquele Plano Regional, sistematizada na figura 3, conclui-se que todos os projetos se situam em Unidades Ecológicas que compõem a ERPVA, cujas orientações de gestão visam, fundamentalmente, assegurar a conservação dos afloramentos rochosos, a promoção da agricultura de baixa densidade e, nas zonas de matos ali identificadas, **interditar a conversão para culturas regadas de exploração intensiva** (doc. de fls. 521 a 525).

Note-se que, o RJREN, ao abrigo do qual foi solicitada a intervenção da CCDR tem como fim a salvaguarda de valores naturais, para as gerações presentes e futuras, e apenas contribuirá para os

referidos objetivos de desenvolvimento económico caso o uso ou ação proposta seja compatível com a categoria da área integrada na REN nos termos do seu artigo 20º.

Ainda que tal compatibilidade não se encontre afirmada na informação técnica a que nos reportamos, uma vez que esta propõe a inviabilização da pretensão, a CCDR Algarve, no âmbito da concertação, passa a encetar diligências no sentido de aferir as áreas de melhor aptidão agrícola, em conjunto com a DRAP Algarve propondo às requerentes uma cartografia com a delimitação de áreas a excluir da intervenção e solicitando um estudo que permitisse identificar as áreas com maior aptidão para a instalação do olival, tendo como fatores limitantes as áreas de afloramentos rochosos e as manchas de vegetação mediterrânea mais significativas.

Figura 3 –Circunscrição aproximada dos projetos (a vermelho) à luz das Unidades Ecológicas e das prioridades de conservação definidas pelo PROT Algarve



Para tal, **as proponentes deveriam ter apresentado um estudo de aptidão sobre base cartográfica que permitisse adequada leitura e interpretação de conteúdos**. O diagnóstico de aptidão requerido deveria, ainda, ter subjacente que a mobilização do substrato para a plantação do olival seria obrigatoriamente superficial, para não afetar as condições de infiltração de água no solo, tendo presente a sensibilidade hidrogeológica da área (substrato cársico) que presidiu à sua integração nas Áreas de Máxima Infiltração, nos termos da carta da REN publicada para o concelho de Loulé.

Note-se que, os fundamentos da informação técnica da CCDR Algarve a que nos reportamos, circunstância que não foi contrariada pela DRAP no "parecer" emitido face à solicitação do Vice-Presidente da CCDR (doc. de fls. 58).

Disto dá conta a DRAP no seu mail de resposta ao pedido de parecer quando afirma *Dada a complexidade da matéria e* ***considerando importante conciliar com outras entidades a decisão final*** *foi realizada uma reunião com dirigentes da CCDR Algarve, resultando daí uma conclusão efectiva quanto aos pontos de vista de cada entidade,* ***obtendo-se um sério consenso que influenciará determinantemente as conclusões a elaborar*** (doc. de fls. 58).

Do ponto de vista técnico a DRAP destaca a necessidade de relocalizar as áreas a serem beneficiadas pelo investimento, excluindo os espaços de maiores declives e acentuada pedregosidade e de proteção das linhas de água, reconhecendo a possibilidade da instalação da cultura em questão nas áreas de melhor aptidão, a selecionar.

Note-se que, chamada a pronunciar-se "sobre as efetivas mobilizações do solo inerentes à execução do projeto", esta entidade não fez uso da informação contida na Carta de Capacidade de Uso do Solo veiculada pela DGADR, que identifica "*limitações muito severas*" às intervenções no solo, pelo facto de, segundo a Carta de Solos, estar associado a afloramentos rochosos de calcários ou dolomias, **não sendo susceptível de utilização agrícola** (doc. de fls 467 a 470).

Deste modo, optou por realçar a necessidade de estudos, reiteradamente solicitados pela CCDR, cuja ausência **deveria ter conduzido ao indeferimento da pretensão**, uma vez que, tal como a CCDR afirma a doc. de fls. 145, não estavam reunidos todos os pressupostos constantes da Portaria n.º 1356/2008, de 28 de Novembro, circunstância que não ocorreu.

3.1.3. A excecionalidade dos projetos ao abrigo do artigo 20.º do RJREN

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, que altera o RJREN vigente até à data, a CCDR Algarve, considerando as ações a desenvolver como isentas de comunicação prévia, notificou por ofício as proponentes referindo que, *sendo que a viabilização da plantação de olivais em REN continue subordinada à condição base de não alteração da topografia, considera-se que os requisitos impostos pelo ICNF – enquanto entidade que detém tutela técnica na área de intervenção dos projetos – garantem o cumprimento desta disposição,* referindo-se à exclusão do projeto de áreas com afloramento e maciço rochoso e as manchas de vegetação mediterrânea de maior valor conservacionista (doc. de fls. 158, 159, 161 e 163).

Os usos e ações propostos pelas empresas em causa, em área localizada integralmente na tipologia REN em "áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos", foram enquadrados pela CCDR Algarve no anexo II, seção III — Sector agrícola e florestal, na alínea d), "Plantação de olivais, vinhas, pomares e instalação de prados, sem alteração da topografia do solo, **como suscetíveis de estar isentos de qualquer procedimento no âmbito do RJREN.**

Conclui-se pois, que a CCDR subordinou a isenção de comunicação prévia à não alteração da topografia, referindo os requisitos identificados pelo ICNF – de âmbito conservacionista – em sede de parecer no âmbito do RJRN2000, como garante da preservação da estrutura biofísica subjacente ao regime jurídico da REN.

Com efeito, o artigo 20.º do RJREN interdita no seu ponto 1, diversos usos e ações, destacando-se os dispostos nas alíneas que se traduzem em "d) Escavações e aterros" e em "e) Destruição do revestimento vegetal, não incluindo as ações necessárias ao normal e regular desenvolvimento das operações culturais de aproveitamento agrícola do solo e das operações correntes de condução e exploração dos espaços florestais"[16].

Podendo colocar-se em dúvida, no caso em apreço, a consideração da intervenção, na fase de preparação para a plantação do olival, como escavação (alínea d)), uma vez que prevê a abertura de covas mas em locais pré-definidos (6 m por 3,5 m por 3,5 m), será todavia certo que esta se traduz na **destruição do revestimento vegetal** (alínea e)).

---

[16] Os restantes usos e ações são: *a*) Operações de loteamento; *b*) Obras de urbanização, construção e ampliação; *c*) Vias de comunicação; *d*) Escavações e aterros.

Uma segunda condição associada à interdição disposta na referida alínea e), implica que essa destruição não seja necessária ao normal e regular desenvolvimento das operações culturais de aproveitamento agrícola e das operações correntes de condução e exploração dos espaços florestais.

Quanto a este ponto, atenta a descrição da área afetada em sede de PSR2000 – SIC do Barrocal[17], facilmente se conclui **não se tratar de uma normal atividade agrícola e florestal.**

Tal asserção terá estado igualmente subjacente à elaboração do Regulamento da Área Protegida Local da Fonte Benémola, e à obrigatoriedade de sujeitar a intervenção pretendida a parecer vinculativo da Comissão Diretiva[18].

Não se pode, assim, classificar as ações e usos em causa como o normal e regular desenvolvimento das operações culturais de desenvolvimento agrícola, uma vez que estas corresponderão à atividade agro-silvo extensiva, de sequeiro.

Com relevo para o caso, não será despiciendo trazer à colação o extrato da Carta de Capacidade de Uso do Solo, remetida pela DGADR, que, com exceção de três núcleos que não alcançam mais de 1,5 hectares, classificou o âmbito territorial de todos os projetos como detendo, à luz da informação que aquela peça cartográfica pretende ilustrar, "*limitações muito severas, riscos de erosão muito elevados, não susceptível de utilização agrícola, severas a muito severas limitações para pastagens, matos e exploração florestal, ou servindo apenas para vegetação natural ou floresta de protecção ou de recuperação, ou ainda, não susceptível de qualquer utilização, com limitações do solo na zona radicular*" (doc. de fls. 467, 468 e 470).

No caso, estas limitações são decorrentes da vinculação situacional do terreno, imanente às suas caraterísticas físicas, onde, segundo o extrato da Carta de Solos igualmente remetido pela DGADR, sobrevêm afloramentos rochosos de calcários ou dolomias, que constituem restrições às possibilidades de utilização deste solo (doc. de fls. 467, 469 e 470).

---

[17] É caraterizada pela existência de alguma ocupação agrícola, nomeadamente de pomares de sequeiro (4536-(52)). A intensificação agrícola (utilização de agroquímicos, lavouras profundas)" é considerada uma ameaça, pelo que as orientações de gestão para este Sítio são dirigidas prioritariamente para a conservação dos afloramentos rochosos, (...). Importa assegurar o mosaico de habitats e manter a ocupação agro-silvo-pastoril extensiva, tendo presente a preservação dos afloramentos rochosos e ecossistemas rupícolas (4536-(54)).

[18] Conforme o Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro de 2010, artigo 11º, al. "e) Alterações à morfologia do solo e do coberto vegetal, nomeadamente escavações, aterros e extracção de inertes, despedregas e ripagens do solo, com excepção das decorrentes das normais actividades agrícolas e florestais".

Por outro lado, o artigo 20º concede, no seu n.º 2, que algumas das ações descritas nas alíneas a) a e) do n.º 1, **sejam excecionadas da interdição vigente desde que sejam compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais** de áreas integradas em REN, especificando no seu n.º 3 os imperativos a verificar, **cumulativamente:**

"a) **Não coloquem em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do anexo I**; e,

b) **Constem do anexo II** do presente decreto-lei, que dele faz parte integrante, nos termos dos artigos seguintes, como:

i) Isentos de qualquer tipo de procedimento; ou

ii) Sujeitos à realização de uma mera comunicação prévia".

A Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, veio regulamentar as condições a observar para a viabilização dos usos compatíveis referidos no n.º 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, enunciando as condições e requisitos específicos necessários à afirmação da ação ou uso sujeita a "comunicação prévia" como passível de admissão.

Assim, temos como certo que a Portaria não afasta a aplicabilidade da norma contida o n.º 3 do artigo 20.º do referido Decreto-Lei que, sendo excecional, não deverá comportar mais do que uma interpretação restritiva, e que assim manda considerar cumulativamente, para a afirmação da ação ou uso como compatível, não só os requisitos constantes da al. b) do n.º 3 e anexo II do Decreto-Lei, concretizados na Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, mas também as funções das áreas, nos termos do anexo I do referido Decreto.

A análise aos procedimentos desencadeados pela CCDR Algarve demonstra que esta entidade visou assegurar a conformidade com a referida alínea b), ao conferir, na sua perspetiva, que a ação não implica uma alteração significativa da topografia[19] e a vinculá-la à não alteração da topografia, mas **não se demonstra verificada a previsão da alínea a)**, isto é, que **as ações e usos propostos pelas promotoras não irão colocar em causa as funções das respetivas áreas**[20], nomeadamente **as funções**

[19] Sublinhe-se que segundo a Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, esclarece no anexo I, seção II, al. d) que "A pretensão pode ser admitida desde que seja garantido que as ações minimizam o seu impacto na erosão dos solos, não afetam os leitos e margens dos cursos de água e não alteram significativamente a topografia do solo.

[20] Previstas no anexo I: Secção II, "*d*) Áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos, 1 — As áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos são as áreas geográficas que, devido à natureza do solo, às formações geológicas aflorantes e subjacentes e à morfologia do terreno, apresentam condições favoráveis à ocorrência de infiltração e recarga natural dos

hidrogeológicas que permitem a recarga do aquífero Querença-Silves, pelos factos que se apresentarão de seguida.

Com efeito, apesar de em informações internas, como é o caso daquelas que analisam a pronúncia das requerentes e concluem pela não aceitação da comunicação prévia (doc. de fls. 42 a 50) , a CCDR promover, ainda que de forma implícita, **uma avaliação sobre as funções da área onde se insere o projeto, conforme previsto na al. a) do n.º 3.º do artigo 20.º**., tal não é depois tido em conta quando, face à alteração do regime jurídico, se pronuncia sobre a isenção de comunicação prévia da ação.

Refere a CCDR, nas informações internas emitidas em momento anterior à alteração do RJREN, operada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, que a intervenção irá provocar uma **alteração profunda e irreversível do substrato do solo e da topografia do terreno**, dada a forte mobilização das camadas superficial e intermédia do solo, que **a escorrência superficial será incrementada**, promovendo a alteração e transformação de um território estável e com escassos riscos de erosão, num território intensamente vulnerável e suscetível à ocorrência de riscos naturais, que **o local não apresenta aptidão agrícola**, registando-se apenas a existência de pequenas parcelas de pomares de sequeiro espontâneos nos setores aplanados do terreno, perfeitamente adaptados às características biofísicas locais. É ainda referido o parecer da ARH, relativamente à **redução da capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas e sua vulnerabilidade à poluição**.

Não obstante todas estas observações, a CCDR ao considerar a isenção aplicável, está igualmente a **afirmar a excepcionalidade da ação face à interdição constante do n.º 1 do artigo 20.º**, ancorando-se na alteração do RJREN, operada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 02.11, que isenta de controlo prévio da CCDR acções como as pretendidas, **sem cuidar de avaliar todos os pressupostos subjacentes à compatibilidade das ações, constantes do n.º 3 daquele artigo.** Condição que, como atrás se expôs, foi ponderada num primeiro momento.

---

aquíferos e se revestem de particular interesse na salvaguarda quantidade e qualidade da água a fim de prevenir ou evitar a sua escassez ou deterioração. 2 — A delimitação das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos deve considerar o funcionamento hidráulico do aquífero, nomeadamente no que se refere aos mecanismos de recarga e descarga e ao sentido do fluxo subterrâneo e eventuais conexões hidráulicas, a vulnerabilidade à poluição e as pressões existentes resultantes de atividades e ou instalações, e os seus principais usos, em especial a produção de água para consumo humano. 3 — Nas áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos só podem ser realizados os usos e as ações que não coloquem em causa, cumulativamente, as seguintes funções: *i*) Garantir a manutenção dos recursos hídricos renováveis disponíveis e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos subterrâneos".

Tal implicava a salvaguarda dos afloramentos considerados, desde o início da apreciação das propostas, como condição necessária à instalação dos olivais, reiterando-se a necessidade de analisar, em fase prévia, os estudos de aptidão que deveriam ter sido apresentados pelos proponentes.

Em dezembro de 2012, nos ofícios em que invoca a isenção, a CCDR Algarve indica a coincidência dos afloramentos rochosos com as manchas de vegetação mediterrânea de maior valor conservacionista, cuja conjugação é indicadora da potencialidade de infiltração e sensibilidade hidrogeológica do território.

Cumpre então aferir se os pareceres do ICNF afastaram efetivamente a intervenção das áreas de afloramentos e maciço rochoso.

Como se extrai dos pareceres emitidos pelo ICNB/ICNF, este excluiu da intervenção apenas as áreas de maior declive e pedregosidade acentuada, bem como faixas de proteção das linhas de água, coincidentes com as melhores bolsas de vegetação espontânea, o que não será suficiente para garantir a salvaguarda dos afloramentos e maciços rochosos, já que aqueles não se localizam apenas nessas áreas. Inclusivamente, todos os pareceres reportam que as áreas aprovadas apresentam a *forte presença de afloramentos rochosos*[21] (doc. de fls. 228, 231, 234, 237, 240, 243).

A **presença de afloramentos rochosos em toda a área aprovada pelo ICNB/ICNF** é corroborada por ofício da ARH Algarve, de 04.11.2013 em resposta a esta Inspeção-Geral (doc de fls. 471 a 477), onde se esclarece, também em representação cartográfica, que em grande parte da área afeta ao projeto e aprovada para os quatro proponentes (incluindo a "Xtravagantegalia"), existem afloramentos rochosos de maior densidade com pequena espessura de solo, pelo que, em toda a área, a capacidade de infiltração é elevada. Circunstância que, como acima se expôs, se coaduna com a informação extraída da Carta de Solos.

Neste ponto, convirá trazer à colação os argumentos técnicos já aduzidos pela ARH do Algarve em momento prévio ao da submissão formal das comunicações prévias. Ainda que a ação em causa não envolva, na perspetiva da CCDR, a alteração da topografia do solo, parece clara a necessidade de interdição da despedrega em áreas de máxima infiltração, conducente à *criação de uma camada de solo agrícola*, por se considerar que este tipo de ação reduz *a capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas* (doc. de fls. 174 e 175).

---

[21] Em todos os ofícios consta: *Prevê-se que seja difícil a desmatação mecânica dada a forte presença de afloramentos rochosos.*

Dever-se-á, por fim, analisar se as condicionantes impostas pelo ICNB/ICNF nas áreas aprovadas salvaguardam a integridade física dos afloramentos rochosos, que se reportam à imposição: *Admitimos uma despedrega superficial, embora não contínua*.

Não obstante não se enunciar de forma clara, precisa e completa o que se entende por uma despedrega superficial embora não contínua, não haverá dúvidas que se permite uma despedrega.

Assim, em virtude da tipologia da REN em presença, considera-se que deveria a CCDR Algarve ter recorrido igualmente à tutela técnica da APA (ARH Algarve), como autoridade competente na proteção dos recursos hídricos, previsão do artigo 10º da Lei da Água[22], de modo a salvaguardar a área estratégica de proteção e recarga do aquífero Querença-Silves, conforme determinação da al. a) do n.º 3 do artigo 20º do RJREN.

Note-se que aquela entidade transmitiu recentemente à CCDR e ao ICNF, em novembro de 2013, que a ***instalação e exploração do olival*** contribui ***significativa e irreversivelmente para o efeito cumulativo de redução da capacidade de infiltração*** pelo que ***existindo condições legais para tal, não deveriam ser permitidas as ações de despedrega*** (doc de fls. 431 e 432).

O desiderato legal a que nos reportamos obrigaria pois, para além de considerar a ação como isenta, a garantir que esta não colocaria em causa a função da área descrita no n.º 1, da al. d), da Seção II, anexo I: "As áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos são as áreas geográficas que, devido à natureza do solo, às formações geológicas aflorantes e subjacentes e à morfologia do terreno, apresentam condições favoráveis à ocorrência de infiltração e recarga natural dos aquíferos e se revestem de particular interesse na salvaguarda da quantidade e qualidade da água a fim de prevenir ou evitar a sua escassez ou deterioração", o que não se verificou.

Por conseguinte, à luz dos comandos do n.º 3 do artigo 20.º do RJREN, não deveria a CCDR circunscrever-se, num segundo momento, ao sentido da decisão do ICNB e, assim, isentar a ação de controlo prévio, eximindo-se de trazer à colação a informação oportunamente transmitida pela APA/ARH Algarve, que impele para a interdição da despedrega em áreas de máxima infiltração,

[22] Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, artigo 10º, Comissões de coordenação e desenvolvimento regional, 1—As CCDR são os órgãos desconcentrados do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional a quem cabe, em termos regionais: *a*) A protecção e valorização das componentes ambientais das águas integradas na ponderação global de tais componentes através dos instrumentos de gestão territorial. (...) 2—Para os efeitos previstos no número anterior, as CCDR contam com a necessária colaboração técnica das ARH."

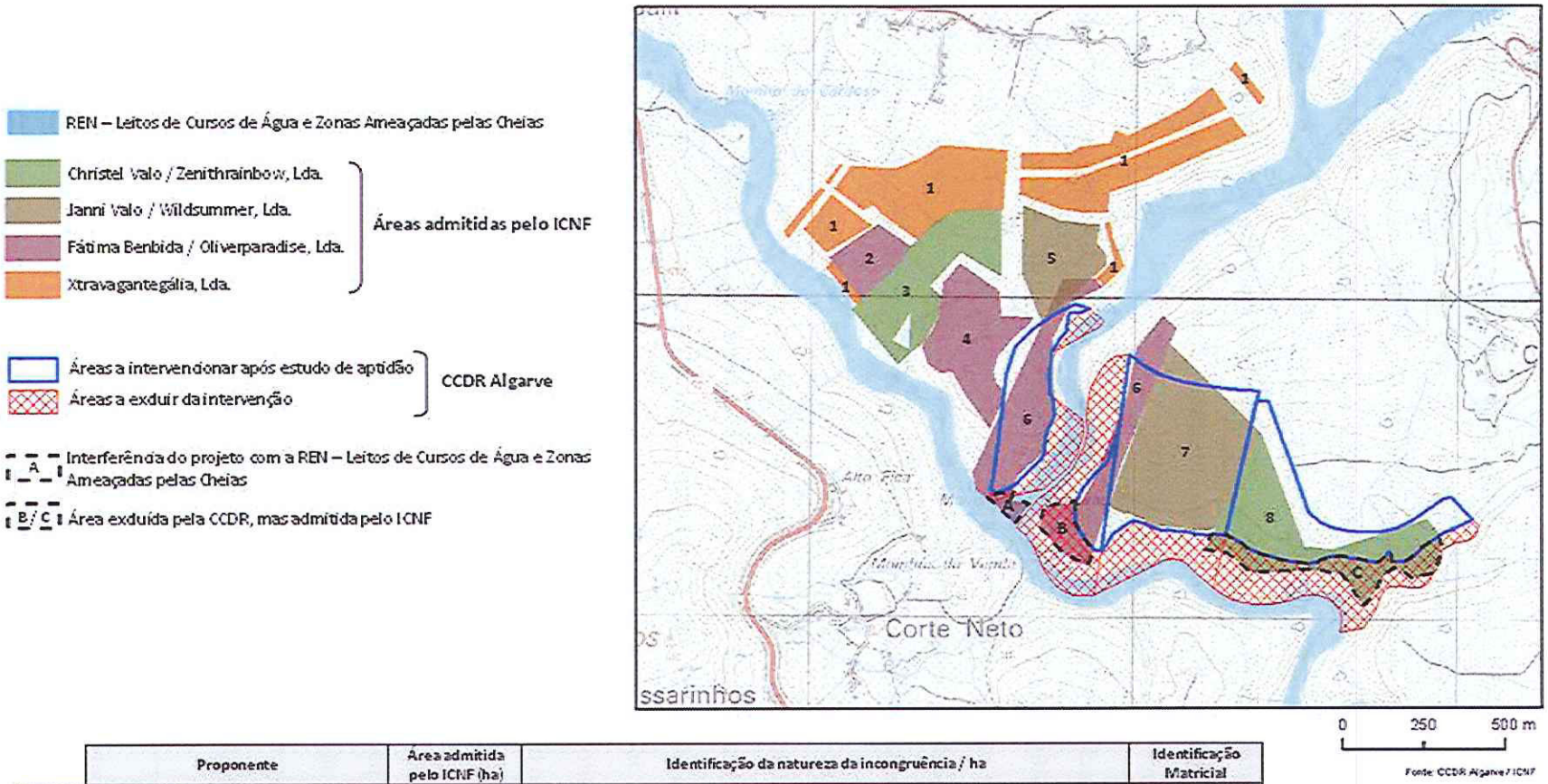
conducentes à "criação de uma camada de solo agrícola", por considerar que este tipo de ação reduz "a capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas".

O que parece suceder é que a CCDR entendeu que os condicionalismos impostos pelo ICNB eram suficientes para dar prossecução aos objetivos da REN, que não se subsumem apenas à manutenção do estado de conservação favorável de habitats naturais e de espécies da flora e da fauna inscritos nos anexo do Decreto-Lei n.º 140/99, de 24.04 (cfr. n.º 4 do artigo 3.º do RJREN).

Aliás, se nos detivermos na informação patente na figura 4, sobrevêm áreas ali identificadas com as letras "B" e "C" que, num primeiro momento, foram pela CCDR excluídas do âmbito de intervenção delineado pelas proponentes, com fundamento em critérios de natureza ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas em REN. Condição que demonstra terem sido inicialmente ponderados outros critérios para além dos conservacionistas impostos pelo ICNB, posteriormente relegados.

Face ao exposto, ainda que, ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do artigo 20.º, não se questione a isenção de comunicação prévia confirmada pela CCDR, uma vez que ela advém do pressuposto de não "alteração significativa da topografia do solo", **não se pode considerar, sem mais, cumprida a formalidade constante dos n.º 2 e 3 do artigo 20.º do RJREN e, bem assim, assegurar a conformidade da ação com o que advém do referido anexo I.**

Figura 4 – Síntese da repercussão espacial da avaliação realizada



	Proponente	Área admitida pelo ICNF (ha)	Identificação da natureza da incongruência / ha	Identificação Matricial
3	Christel Valo / Zenithrainbow, Lda.	9,00		2002S
8	Christel Valo / Zenithrainbow, Lda.	15,41	C – Área excluída pela CCDR, mas admitida pelo ICNF / 4,30 ha	2002S
5	Janni Valo / Wildsummer, Lda.	5,46		20029
7	Janni Valo / Wildsummer, Lda.	17,34		2002S
2	Fátima Benbida / Oliverparadise, Lda.	3,05		20029
4	Fátima Benbida / Oliverparadise, Lda.	7,41		20029
6	Fátima Benbida / Oliverparadise, Lda.	11,00	A – Interferência do projeto com REN – zona ameaçada pelas cheias / 0,60 ha	19132
1	Xtravagantegália, Lda.	24,30	B – Área excluída pela CCDR, mas admitida pelo ICNF / 1,80 ha	19132 e 2002S
	TOTAL	92,97		

Assim, assentes na convição de que a CCDR não ponderou o requisito cumulativo constante da al. a) do n.º 3 do artigo 20.º, necessário à enunciação da ação como compatível com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas em REN, não mais restará do que concluir pelo incumprimento do que advém do RJREN, **e assim suscitar a nulidade da pronúncia[23] da CCDR plasmada no seus ofício de 11.12.2012 e 19.12.2012 (doc. de fls. 157 a 164), nos termos previstos no artigo 27.º deste regime legal, uma vez que esta entidade, considerando a isenção, não cuidou de assegurar a compatibilidade da ação nos termos referenciados nos n.º 2 e 3 do referido artigo 20.º.**

Para lá da reconhecimento da nulidade do acto administrativo praticado, competirá à CCDR, em articulação com a ARH, pronunciar-se sobre a verificação efetiva do requisito cumulativo disposto na al. a) do n.º 3 do artigo 20º do RJREN **que obriga à preservação das condições hidrogeológicas que permitem a recarga do aquífero,** circunstância que, em conjunto com a isenção da ação prevista em i, na al. b) do referido n.º 3, afastará a **interdição das ações e usos requeridos, no âmbito do RJREN,**

E, a este propósito, tendo presentes as afirmações da ARH sobre a matéria - de que as ações propostas contribuem **"significativa e irreversivelmente para o efeito cumulativo de redução da capacidade de infiltração" (doc. de fls. 438) e que "a realização de despedregas, nas condições do projeto em causa, contribui para a degradação do estado quantitativo das águas subterrâneas" (doc. de fls. 432),** não pode esta Inspecção-geral deixar de recomendar que sejam efetivamente ponderados os efeitos da materialização dos projetos face às funções destas áreas e aos objetivos mencionados com o n.º 2 do artigo 20.º daquele regime.

Acrescente-se que se verificou, por confronto das áreas não suscetíveis de intervenção delimitadas pela CCDR Algarve, com as áreas apreciadas favoravelmente pelo ICNF, que terá sido aprovada por esta entidade uma parcela afeta à tipologia REN "leitos dos cursos de água" e "zonas ameaçadas pelas cheias"[24], como se ilustra na figura anterior, circunstância que deverá merecer a atenção da CCDR, uma vez que, tendo como referencia a alteração legislativa de 2012 ao RJREN, a intervenção nesta parcela encontra-se sujeita a comunicação prévia, ao abrigo do artigo 20º.

---

[23] Considera-se que a resposta prestada pela CCDR aos requerentes, aqui designada como pronúncia, com o sentido, data e autoria referidos, traduz um verdadeiro ato administrativo, visando a produção de efeitos jurídicos numa situação individual e concreta (artigo 120.º CPA).

[24] Cfr. delimitação que constitui cartografia da REN enviada pela CCDR Algarve através do ofício n.º NUI-2008-001131-S, de 24.01.2008.

3.1.4. A alteração legislativa operada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro

Subscreve-se a afirmação da CCDR Algarve quando denota em dezembro de 2012, nos ofícios dirigidos aos proponentes, que *Com a alteração operada no regime jurídico da Reserva Ecológica (REN) pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de novembro, a "Plantação de olivais sem alteração da topografia do solo*[25] *deixou de estar sujeita a controlo prévio da CCDR na tipologia da REN em presença (Áreas de Máxima Infiltração)* (doc. de fls. 157 a 163).

De facto, face a esta alteração, as futuras propostas não serão remetidas às respetivas CCDR, o que poderá favorecer uma leitura equívoca do RJREN por parte dos promotores destes usos e ações.

Estes poderão concluir que, sendo a ação isenta e cumprindo as condições de base ao garantir, na sua perspetiva, que as ações minimizam o seu impacto na erosão dos solos, não afetam os leitos e margens dos cursos de água e não alteram significativamente a topografia do solo, como explanado na Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro, estarão autorizados, sem mais, a proceder à instalação de olivais (intensivos) em áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos.

Note-se que o conceito de (não) alteração (significativa) da topografia, se encontra indefinido em termos operacionais. Releva-se a fundamentação, alicerçada em pressupostos apresentados a esta Inspeção-Geral sobre esta matéria pela CCDR Algarve (doc. de fls 455 a 459), que se julga ser de interesse divulgar junto da CNREN, obtendo por parte desta entidade um parecer da sua conformidade, com vista à necessária harmonização de critérios, entre as entidades competentes.

Sublinhe-se, por fim, dois pontos que contribuem para o problema relatado, de instalação de projetos de agricultura intensiva sem controlo por parte das entidades da Administração Pública.

O primeiro: ao estarem isentos de procedimento visando a aceitação de comunicação prévia por parte da respetiva CCDR, e não existindo orientações normativas para além das expressas no diploma, caberá a cada proponente ajuizar se esses usos e ações não colocam em causa as funções das respetivas áreas, nos termos do anexo I, que, confome se viu, é um requisito obrigatório para se poder considerar a sua compatibilidade com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos.

[25] Correspondente à ação identificada na alínea d) do setor III do quadro de usos e ações compatíveis em REN, anexo II.

Por outro lado, nos casos em que não chega à CCDR qualquer pedido de pronúncia, esta entidade só poderá garantir o controlo da realização de ações e usos em conformidade com o que advém do n.º 2 e al. a) do n.º 3 do artigo 20.º do RJREN, por via de ações de fiscalização. E, também neste caso, tal não garante o cumprimento da ponderação prévia necessária à permanência dos valores e das funções das áreas que se pretendem preservar.

O segundo: a inexistência de um regime jurídico de licenciamento da atividade agrícola intensiva e, consequentemente, de uma entidade da Administração Pública que acautele, em fase prévia à sua instalação, o cumprimento de condicionantes a uma atividade que poderá ter impactes ambientais negativos relevantes.

Sobre os impactes ambientais de olivais intensivos, reporte-se a criação de grupo de trabalho do olival[26], ao abrigo do Despacho n.º 26873/2008, de 23 de outubro, DR, II Série, do Gabinete do Ministro do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, tendo em conta a crescente reconversão do olival tradicional em intensivo e a plantação, em grande escala, de novos olivais regados no Alentejo e a necessidade de conhecer os impactes que a introdução daquela forma de exploração, com a referida dimensão, poderá infligir nos recursos naturais daquela região, e em particular nos solos.

No único relatório que se conhece deste grupo de trabalho, de 2009[27], reporta-se a necessidade de estudos adicionais para aferir conclusões com algum grau de certeza. Todavia, **o relatório observa, a inexistência, na maior parte das explorações, de registos sistemáticos das quantidades dos fatores aplicados: fitofármacos, fertilizantes, e volumes de água.** Para esses fatores, reporta práticas constatadas nas explorações que responderam a questionário, em particular no controlo do coberto vegetal, infestantes e pragas por recurso a herbicidas (como o glifosato, oxifluorfena, diurão, diflufenicão, terbutilazina), inseticidas (como o dimetoato, lambda-cialotrina e óleo de verão) e fungicidas (como o oxicloreto e hidróxido de cobre, tebuconazol e cresoxime-metilo, estas duas últimas substâncias ativas não homologadas na cultura do olival); no uso de fertilizantes à base de potássio, fósforo ou azoto; e o uso de rega gota-a-gota. Refere-se, ainda, como fatores relevantes o

[26] Este grupo era composto por representantes das seguintes entidades: *a*) Instituto Nacional de Recursos Biológicos, I. P. (INRB, I. P.); *b*) Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR); *c*) Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP); *d*) Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo.

[27] Disponível em http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalhePerguntaRequerimento.aspx?BID=57206, [consultado em 10.2013].

controlo da erosão e compactação do solo por horas de tracção mecânica e por linhas de plantação e perfis de acordo com as curvas de nível e terrenos declivosos.

3.2. Regime Jurídico da REDE NATURA 2000 (RJRN2000)

3.2.1. Os efeitos significativos e a Avaliação de Incidências Ambientais (AIncа)

O ICNB/ICNF emitiu parecer favorável à instalação de olival numa área de 92,57 ha onde considerou que a referida utilização agrícola não afetaria os habitats naturais que levaram à classificação do Sítio Barrocal, tendo salvaguardado uma área de 32,54 ha, para a sua conservação.

Concedeu estes pareceres, ao abrigo do n.º 2 do artigo 9º, "actos e actividades condicionados", do Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro (e posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 156-A/2013, de 8 de novembro), por não existirem, à data, revisões ou alterações dos planos especiais de ordenamento do território aplicáveis que incorporassem as medidas de conservação definidas através do PSRN2000, que se perspetivam ocorrer no ano 2014[28].

Os pareceres consideraram uma *óptica de compatibilização do aproveitamento das potencialidades agrícolas com a conservação dos valores naturais que ocorrem na área envolvente à proposta de intervenção* (doc de fls. 227).

Ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do RJRN2000, as ações, planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma ZEC ou de uma ZPE e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afectar essa zona de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outras ações, planos ou projetos, devem ser objeto de avaliação de incidências ambientais (AIncа) no que se refere aos objetivos de conservação da referida zona.

O n.º 7 determina que "A análise de incidências ambientais **deve constar da fundamentação da decisão sobre as acções**, planos ou projectos previstos no n.º 1, sendo precedida, sempre que necessário, de consulta pública" (sublinhado nosso).

[28] Conforme o n.º 7 do artigo 8 do RJRN2000.

Esclarece o n.º 9 do mesmo artigo, que as acões, planos ou projetos previstos no n.º 1 do artigo 10.º **apenas são autorizados quando tiver sido assegurado** que não afetam a integridade do sítio da lista nacional de sítios, do sítio de interesse comunitário, da ZEC ou da ZPE em causa.

Note-se que esta disposição legal se aplica a todo e qualquer impacto negativo sobre a Rede Natura 2000, mesmo que o projeto se localize integralmente fora dessa área.

Face à exigência legal plasmada no citado artigo, esta Inspeção-Geral questionou o ICNF sobre se foram expressamente ponderadas as incidências ambientais dos projetos, no que se refere aos objetivos de conservação da referida zona, bem como os seus efeitos cumulativos.

Sobre o assunto, esclarece aquele Instituto que foi "efectivamente ponderada", no âmbito dos pedidos em causa, a aplicação do artigo 10.º, não se tendo concluído pela necessidade de realização de uma avaliação de incidências ambientais dos projetos, individualmente ou em conjunto, nos termos do n.º 1 do referido artigo (doc. de fls. 478 a 480).

Importa, assim, apurar de que forma este serviço ponderou a susceptibilidade de afetação da área em causa e assegurou a não afetação da sua integridade uma vez que se nos afigura que sem tal ponderação, não poderá o ICNB/ICNF demonstrar que as ações em causa coincidem com operações culturais de desenvolvimento agrícola compatíveis com a proteção dos habitats protegidos.

Sobre a compatibilização da atividade agrícola com o Sítio classificado, verifica-se que o PTCON0049 Barrocal, segundo a RCM n.º 115/2008, de 21 de julho (que aprova o Plano Setorial da RN2000 e vincula as entidades públicas), é caraterizado "pela existência de **alguma ocupação agrícola**, nomeadamente de pomares de sequeiro (figueira, amendoeira, alfarrobeira e oliveira), que ocupam a área de distribuição natural de azinheira, alternando com matos e matagais mediterrânicos num mosaico característico" (4536-(52)).

A **intensificação agrícola** (utilização de agroquímicos, lavouras profundas) é **considerada uma ameaça**, pelo que as orientações de gestão para este **Sítio são dirigidas prioritariamente para a conservação dos afloramentos rochosos**, das grutas e algares, dos matagais altos e matos baixos e prados calcícolas, assim como para a flora rupícola e ainda para várias espécies de morcegos que ocorrem nesta paisagem cársica. Para o efeito, é "**necessário acautelar os impactes de alterações de uso do território.** Importa **assegurar o mosaico de habitats e manter a ocupação agro-silvo-pastoril extensiva, tendo presente a preservação dos afloramentos rochosos** e ecossistemas rupícolas" (4536-(54)).

De facto, a associação entre a proteção da biodiversidade no âmbito da rede ecológica comunitária - Rede Natura 2000 - os valores naturais a conservar e o tipo de gestão agrícola e florestal praticado no nosso país, traduz-se em áreas maioritariamente ocupadas por "sistemas de agricultura extensiva, os quais se relacionam predominantemente, quer com culturas arvenses, quer com a produção de animais em regime de pastoreio, os quais tem à partida condições favoráveis para a preservação dos recursos naturais e a manutenção do importante património de biodiversidade"[29].

Ora os projetos propostos, que ocupavam uma área total de cerca de 125 ha, em parcelas de terrenos contíguas, não correspondem a atividade agrícola extensiva, tradicional ou de sequeiro. A densidade de oliveiras (de 476 árvores por hectare) corresponde a uma atividade de intensificação agrícola, de regadio e de uma única cultura. Traduzem-se, ainda, na desmatação integral e na regularização do terreno e plantação em covas por despedrega para criação de solo agrícola.

Neste contexto, a plantação de olival nos termos propostos demonstra, desde logo, não se coadunar com a preservação dos valores naturais que levaram à classificação deste SIC, exigindo-se uma avaliação fundamentada, para que se conclua pela não necessidade de realização de uma avaliação de incidências ambientais dos projetos, individualmente ou em conjunto, que poderia ser substituída por uma Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) [30], como se relata no ponto em 3.5. deste projeto de Relatório.

Segundo o ICNF, a área a intervir *coincide parcialmente com mosaicos do habitat 5330pt5 (Matos termomediterrânicos, tipo Carrascais e matagais afins basófitos) e integralmente com o habitat 6430 (Habitat Comunidades de ervas altas higrófilas) e com o habitat 91B0 (Freixiais termófilos de Fraxinus angustifolia)* (doc. de fls. 394).

De acordo com a mesma entidade, *não existe cartografia oficial dos habitats da Rede Natura 2000 pelo que é de análise local que se pode confirmar a ocorrência dos mesmos. Foi através de vistoria ao local que se logrou registar a ocorrência dos habitats atrás referidos e protegidos pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro* (doc. de fls. 394).

---

[29] Conforme o Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 – Documento de Orientação, 2012, GPP, MAMAOR, pág. 14, disponível em http://www.gpp.pt/pac2013/Programacao/Doc_orientacao_PDR2014-20.pdf, [consultado em 11.2013].
[30] Previsto no artigo 10º do RJRN2000.

Considerando que a apreciação subjacente à "efetiva ponderação" não consta dos processos administrativos instruídos pelo ICNB/ICNF, foi solicitado o envio da análise técnica e respetiva documentação que fundamentou essa ponderação, realizada à data.

Sobre o assunto, o ICNF alegou ter efetuado vistoria ao local e recorrido ao inventário nacional florestal. Contudo, não apresentou qualquer documento onde constasse, de forma expressa, a ponderação que conclui pela não deteção de efeitos significativos. Do mesmo modo, não foi apresentada peça cartográfica, mesmo que não oficial, que registasse a ocorrência dos habitats, inclusivamente em sequência da vistoria ou em resultado da devida vigilância do seu estado de conservação, conforme o artigo 20º do RJRN2000[31].

No entanto, esclareceu o ICNF que o facto da apreciação técnica efetuada ter por referência o artigo 9.º do RJRN2000, *pressupõe necessariamente que, em momento prévio e face à natureza preventiva do instrumento previsto no artigo 10.º, tenha sido analisada a susceptibilidade dos projetos em causa afetarem ou não os valores naturais em presença* (doc. de fls. 481 e 482).

Atentemos pois na resposta do ICNF que não parece servir para dar sentido real à previsão constante do n.º 1 e n.º 9 do artigo 10.º do citado normativo e assim eliminar a dúvida sobre a real existência dos pressupostos materiais concernentes à efetiva aplicação desta norma, **porquanto não assenta na especificação da razão e do fundamento em que as afirmações se louvam.**

E, face à ausência de registo da ponderação efetuada, não poderemos considerar como "efetivamente ponderada" e justificado o afastamento da AInca.

A este propósito trazemos à colação o documento residente no sítio eletrónico do ICNF "Medidas de Compensação – Orientações. ICNB, dezembro de 2012"[32] que sobre esta matéria refere a fls. 2, que apenas podem ser autorizados ações, planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão de um sítio da Rede Natura 2000, e não necessários para essa gestão, quando **objetivamente demonstrado** que não afetam a integridade desse sítio, com base nos resultados de uma AInca (ali erradamente referida como AIA) no que se refere aos objetivos de conservação do sítio em causa.

---

[31] "Artigo 20º-A, Vigilância, 1—Compete ao ICN, tendo especialmente em conta os tipos de *habitat* natural e as espécies prioritárias, assegurar a monitorização e a vigilância sistemática do estado de conservação das espécies e *habitats* referidos no n.o 1 do artigo 2º"

[32] Documento disponível em http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/ordgest/aa/resource/doc/med-comp-dez2010, [consultado em 11.2013].

O raciocínio subjacente ao normativo referido parece ancorar-se na necessidade de assegurar a inexistência de efeitos negativos ou adversos para a integridade da RN2000, uma quase inexistência de risco, circunstância que, a existir nestas áreas, deverá fazer acionar "instrumentos de compensação ambiental" que produzam um benefício ambiental equivalente ao custo ambiental associado[33].

Tal raciocínio, para além de enquadrado no Princípio da Compensação consignado na al. d) artigo 4.º do referido Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho (que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade), encontra-se igualmente associado ao Princípio da Precaução mencionado na al. e) do mesmo artigo que consagra que as medidas destinadas a evitar o impacte negativo de uma ação sobre a conservação da natureza e da biodiversidade devem ser adotadas mesmo na ausência de certeza cientifica da existência de uma causa-efeito sobre eles.

Também as orientações comunitárias nesta matéria, plasmadas no documento "Avaliação de planos e projetos susceptíveis de afetar de forma significativa sítios Natura 2000 – Guia metodológico sobre as disposições dos n^{os} 3 e 4 do artigo 6.º da Directiva "Habitats" (92/43/CEE)", (Comissão Europeia – DG Ambiente, Novembro de 2001), igualmente disponíveis no sítio eletrónico do ICNF[34], apontam para a necessidade de **concluir objetivamente que os efeitos num sítio Natura 2000 não serão significativos, para assegurar que seja tomada a decisão fundamentada de ausência de uma avaliação de incidências ambientais.**

Estas orientações da Comissão Europeia apresentam a metodologia para examinar os efeitos prováveis de um plano ou projecto, isolado ou em combinação (conjugação) com outros planos ou projectos, num sítio Natura 2000, e **ponderar se, objetivamente**, é possível concluir que tais efeitos não serão significativos[35].

---

[33] Conforme artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho.

[34] Documento disponível em http://www.icnf.pt/portal/naturaclas/rn2000/resource/docs-apoio/docart6n3e4dhabit, [consultado em 11.2013].

[35] Esta avaliação compreende quatro passos: 1. Determinar se o plano ou projecto é directamente relacionado com a gestão da conservação do sítio ou necessário para essa gestão; 2. Descrever o plano ou projecto e descrever e caracterizar outros planos ou projectos que, em conjugação, tenham potencial para afectar o sítio Natura 2000 de forma significativa, por recurso a lista de controlo (Tamanho, escala, área, ocupação da terra; Alterações físicas decorrentes do plano ou projecto, por exemplo em resultado de escavações; Pressão sobre recursos (captação de água, etc.); Emissões e resíduos (eliminação para o solo, a água ou a atmosfera); Actividades de transporte; Duração da construção, da exploração, da desactivação, etc.; Período de aplicação do plano; Distância ao sítio Natura 2000 ou a elementos essenciais do sítio; Impactos cumulativos com outros planos ou projetos); 3. Identificar os efeitos potenciais no sítio Natura 2000, por consulta de fontes como planos de afectação dos solos e outros planos relevantes, material de levantamento do sítio, dados existentes sobre hidrogeologia, dados existentes sobre espécies fundamentais, planos de gestão do sítio; 4. Avaliar a importância de quaisquer efeitos no sítio Natura 2000: por exemplo por recurso a indicadores de importância como a Perda em percentagem de área de habitat, Duração ou permanência, grau em relação à extensão original, Duração ou permanência, distância ao sítio, Escala temporal

Esclarece ainda tal documento que: "A aplicação do princípio da precaução e a necessidade de transparência na tomada de decisões exigem que a conclusão de não ser susceptível ocorrerem efeitos ambientais significativos seja registada e relatada. Por esta razão a Comissão considera como boa prática a elaboração de relatório de não-detecção de efeitos significativos (...), se se tiver concluído objetivamente da inverosimilhança de efeitos ambientais significativos no sítio Natura 2000".

Apesar deste guia se assumir como uma ajuda metodológica não obrigatória para a realização das avaliações requeridas nos n^{os} 3 e 4 do artigo 6.º da Diretiva Habitats, que por transposição deu origem ao RJRN2000, uma vez que segundo o princípio da subsidiariedade compete a cada Estado Membro determinar os requisitos processuais decorrentes das diretivas, tal não significa que a avaliação objetiva aqui preconizada não seja obrigatória.

E, conforme se verifica, não resultam quaisquer evidências de que o ICNB/ICNF tenha objetivamente ponderado os efeitos adversos na integridade da RN2000, **não bastando a mera referência ao articulado legal aplicável e a afirmação, não demonstrada, de que foi "analisada a susceptibilidade dos projetos em causa afetarem ou não os valores naturais em presença"**.

Por último, **quanto à consequência jurídica da irregularidade aqui identificada**, há que referir que o diploma em análise, que estabelece o regime jurídico aplicável à Rede Natura 2000, não prevê qualquer invalidade para os atos administrativo praticados, aplicando-se, neste caso o regime geral de invalidade previsto no CPA.

E, neste domínio, **considera-se que a irregularidade detetada se subsume à preterição de formalidade legal, essencial à formação da vontade da Administração, vício que se reconduz à anulabilidade do ato**, por força do 135.º do CPA.

Assim sendo, considera-se ter já sido operada a consolidação jurídica do parecer emitido pelo ICNB, IP, sem prévia AInca, pelo decurso do prazo de um ano, que é o prazo máximo para o recurso contencioso do ato anulável, conforme artigo 141.º do CPA.

---

para a substituição da população, Alteração relativa nos recursos hídricos, Alteração relativa em parâmetros químicos indicativos e outros factores da qualidade da água.

3.2.2. As condicionantes aos projetos impostas pelo ICNF

As condições impostas pelo então ICNB nos seus pareceres favoráveis, constituem prescrições cujo sentido não se alcança na sua globalidade e que deveriam estar devidamente concretizadas, não deixando quaisquer dúvidas, à Administração Pública e aos proponentes do seu intuito e abrangência. Esta é uma função do ato administrativo, consubstanciada no artº 123º do CPA, enunciar de forma clara, precisa e completa o seu conteúdo, de modo a poderem determinar-se inequivocamente o seu sentido e alcance e os efeitos jurídicos do ato administrativo.

E, os efeitos da falta de concretização de, pelo menos, duas das condicionantes, são já visíveis na execução do projeto, como descrito em seguida.

Na primeira condição *Prevê-se que seja difícil a desmatação mecânica dada a forte presença de afloramentos rochosos. Neste caso sugerimos a realização desta ação com recurso a moto-roçadores manuais e abertura das covas de plantação com maquinaria adequada. Admitimos uma despedrega superficial, embora não contínua* (doc. de fls. 228, 231).

Esta condição deve ser entendida em conjugação com a descrição da intervenção, inscrita nos mesmos ofícios: *O objetivo, segundo o proponente, é realizar a instalação de um pomar de oliveira em parte da área total do prédio, (...), regado, com recurso a desmatação mecânica (não refere alfaia) e abertura de covas de plantação com retroescavadora com recurso a despedrega superficial* (doc. de fls. 227, 230, 233, 236, 239, 242).

Com efeito, o ICNF parece impor que a despedrega ocorra apenas nos locais das covas de plantação salvaguardando, inclusive, a interferência da atividade de desmatação com esses afloramentos, pelo que esta deve ser efetuada com recurso a moto-roçadora.

Não toma, contudo, as precauções para a manutenção da integridade física dos afloramentos rochosos, sequer nas linhas de plantação, uma vez que a proponente já se encontrava a executar o projeto à data de novembro de 2013, sem ter apresentado, em fase prévia, no mínimo, uma peça cartográfica onde constassem essas linhas.

A este propósito cumpre mencionar que o RJRN2000 não prevê a instrução dos requerimentos necessários ao parecer previsto no artº9, com determinada informação ou documentos.

Após deslocação ao local, o ICNF não reporta qualquer violação das condições por si impostas, relatando que *na vistoria efectuada em 21 de outubro de 2013, verificou-se que os trabalhos foram*

iniciados com despedrega e limpeza de matos com recurso a tractor de lagartas equipado com "bulldozer" e também a uma escavadora de lagartas (doc de fls 479).

Não obstante, esta Inspeção-Geral entende, na sequência da sua visita ao local em 19.11.2013, que a despedrega está a ocorrer na totalidade da área intervencionada, e não apenas nas covas ou sequer nas linhas de plantação, pelo que mesmo que possa eventualmente ser caraterizada como "superficial", o que igualmente não se defende, dificilmente se poderá definir esta despedrega como "não contínua" como se depreende das fotografias patentes nos doc. de fls. 418, 439 a 445.

A integridade física dos afloramentos rochosos também apela à necessidade de manutenção do estado de conservação favorável de *habitats* naturais e de espécies da flora e da fauna, que têm subjacente a proteção dos recursos hídricos e a sua contribuição para os ecossistemas.

Esclarecido pelo ICNF o sentido dos seus pareceres favoráveis condicionados no que respeita à realização de uma "despedrega superficial não contínua", conclui-se que aquela entidade "autorizou a despedrega desde que a mesma fosse superficial e criasse "ruas" com solo agrícola, amontoando-se as pedras retiradas à superfície em cordões paralelos às mesmas. Desta forma, seria possível mecanizar a cultura (tanto a instalação como a colheita do produto) e garantir tanto a infiltração de águas pluviais como o desenvolvimento futuro de vegetação espontânea nesses cordões (com implicações positivas na paisagem e no controle de pragas)" (doc. de fls. 535).

O ICNF indica ainda que aprovou a desmatação com recurso a moto-roçadora operada manualmente, sendo a despedrega "superficial e não contínua" apenas para a abertura de covas para plantação e valas para rega, com recurso a retroescavadora.

Atentas as explicações acima referidas, não podemos deixar de concluir que **as operações de instalação do olival aprovadas por aquele Instituto, não coincidem com os moldes em que a instalação do olival está a ocorrer**, envolvendo desmatação com recurso a retroescavadora e despedrega que não se cinge às covas de plantação e abertura de valas para rega.

Na segunda condição a que nos referimos, **competirá ao ICNF assegurar** que *Se usem e divulguem modos de produção integrada e agricultura biológica, minimizando o recurso a pesticidas e herbicidas, os quais, se tiverem de ser usados, deverão respeitar as normas ambientais e de saúde pública* (doc. de fls. 228, 232, 234, 238, 240 e 244).

Mais uma vez, demonstram-se lacunas na sua função de condicionar a ação dos proponentes, pois não se referem os diplomas que regulam a produção integrada e a agricultura biológica.

Por conseguinte, ter-se-á de adicionar se se pretende o cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de março, relativos ao modo de produção integrada ou o modo de produção biológico que deve obedecer a diversos regulamentos comunitários, destacando-se, os Regulamentos (CE) n.º 834/2007, de 28 de junho, n.º 889/2008, de 5 de setembro, e n.º 834/2007, de 28 de junho.

Neste âmbito, os proponentes já deveriam ter apresentado o plano de exploração, que descreve o sistema agrícola e a estratégia de produção, de forma a permitir a execução de decisões fundamentadas e assentes nos princípios da produção integrada, conforme o disposto no artigo 9, nº 1 do Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de março[36].

Estando vinculada, ainda, ao modo de produção biológico, tal implica o seu controlo e certificação por entidade credenciada pela Direção Geral de Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DGADR).

---

[36] 2. No artigo 9.º, "Exercício da produção integrada, 1 - O exercício da produção integrada inicia-se com a elaboração de um plano de exploração, que descreve o sistema agrícola e a estratégia de produção, de forma a permitir a execução de decisões fundamentadas e assentes nos princípios da produção integrada. 2 - O plano de exploração referido no número anterior deve encontrar-se na posse do agricultor, do qual devem constar os elementos referentes ao sistema agrícola e à estratégia de produção, designadamente: *a)* O diagnóstico do sistema de produção; *b)* A escolha fundamentada de práticas de preservação dos recursos naturais, nomeadamente do solo, da água e da biodiversidade; *e)* A decisão da qualidade do material de propagação; *f)* A eleição do local e rotação das culturas; *g)* A seleção das técnicas culturais; *h)* A estratégia de fertilização; *i)* A estratégia de proteção das plantas e de rega; 3 - No que respeita à componente vegetal são aplicadas técnicas culturais que estabeleçam um adequado equilíbrio entre a localização da cultura, a variedade ou cultivar e o sistema cultural, de modo que seja possível obter-se uma produção equilibrada em termos de qualidade e quantidade, devendo obedecer aos seguintes critérios: *a)* O material destinado à plantação ou sementeira deve ser certificado de acordo com as normas oficiais em vigor, garantindo, nomeadamente, a sua homogeneidade e estado sanitário; *b)* A densidade de plantação ou sementeira deve ser adequada às características edafo-climáticas da região; *c)* As culturas permanentes devem ser podadas de modo a obter-se um desenvolvimento uniforme e equilibrado, assegurando uma boa utilização do espaço, que permita produções regulares, maximizando a utilização da radiação solar e simplificação das operações culturais. 4 - A estratégia de fertilização e rega deve ser orientada para a nutrição adequada das culturas, corrigindo eventuais carências e evitando excessos minerais, de forma a proporcionar produções de elevada qualidade e a preservação do ambiente, devendo ter em conta, nomeadamente: *a)* A satisfação das necessidades nutritivas das culturas para níveis de produção previsíveis em função do potencial genético da cultura, da fertilidade do solo e da possibilidade de assegurar a correta execução das restantes operações culturais; *b)* A capacidade do solo para disponibilizar à cultura os diversos nutrientes de que ela necessita; *c)* As características do solo e as condições meteorológicas prevalecentes, de forma a obter a sua melhor eficácia e a reduzir os riscos de perdas em prejuízo do ambiente, as quais influirão na escolha: *i)* Dos tipos de fertilizantes, das épocas e técnicas da sua aplicação; *ii)* Das técnicas de regadio e das dotações de rega; *d)* Com base no exposto na alínea anterior, deve estabelecer-se, para a exploração agrícola, um plano de fertilização e um plano de rega, por parcela homogénea e cultura, no caso das culturas perenes, ou por rotação, no caso das culturas anuais, no qual são definidos de forma objetiva os tipos, as quantidades, as épocas e as técnicas de aplicação dos fertilizantes e água, os quais devem ser revistos periodicamente em função das análises de solo e de água e, sempre que necessário e conveniente, da análise da planta; *e)* Sem prejuízo do disposto nas alíneas anteriores, os fertilizantes a aplicar devem obedecer às normas legais vigentes, devendo, em especial, ser isentos ou possuir teores muito baixos de metais pesados ou de outras substâncias perigosas para o ambiente, e ser apenas usados fertilizantes com micronutrientes quando a sua necessidade for tecnicamente reconhecida."

No contacto com o ICNF e com a DRAP Algarve no mês de novembro de 2013, aferiu-se que não havia, ainda, sido exigido aos proponentes que demonstrassem o seu plano de exploração ou a sua sujeição a controlo por parte de entidade credenciada para certificar o modo de produção biológica.

Nestas circunstâncias, afigura-se possível que as ações já executadas ou a executar pelos proponentes sejam incompatíveis com os modos de produção a que estão vinculadas, **o que compete ao ICNF avaliar, uma vez que é esta a entidade responsável por verificar do cumprimento dos condicionamentos constantes dos pareceres por si emitidos.**

Compete à DRAP assegurar o cumprimento dos condicionalismos a que foi sujeita a aprovação de financiamento no âmbito do ProDer, conforme fixado no respetivo contrato, nos quais se inclui os impostos pelo ICNF. No entanto, os beneficiários apenas estão obrigados a demonstrar o cumprimento desses condicionalismos durante o período de cinco anos a contar da data de celebração do contrato de financiamento (cf. artigo 6.º da Portaria n.º 357-A/2008, de 9 de Maio).

3.3. Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, RJCNB (Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola -APPLOCAL)

O projeto em causa, na versão aprovada pelo ICNB/ICNF, afeta cerca de 38 ha numa área total de paisagem protegida local de 406,38 ha, isto é, aproximadamente 9 % do total da Área Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL).

O Regulamento das Paisagens Protegidas Locais da Rocha da Pena e da Fonte Benémola (RPPLRPFB) define como um dos órgãos das Área de Paisagem Protegida, a Comissão Diretiva (CD), constituída pelo Presidente da Câmara Municipal de Loulé, ou outro dos membros dos órgãos do município, e dois vogais designados, em mandatos alternados, pelas Juntas de Freguesia abrangidas por estas áreas protegidas (cfr. artigo 5.º e 6.º do RPPLRPFB).

Compete à CD autorizar os atos e atividades condicionados nas áreas protegidas, designadamente abertura de acessos, estabelecimento de novas atividades agrícolas e alterações à normal morfologia de solo e do coberto vegetal, nomeadamente por via de despedregas do solo, com exceção das decorrentes das normais atividades agrícolas e florestais (cfr. al. d) do n.º 3 do artigo 7.º e al. b), d) e e) do artigo 11.º do RPPLRPFB)

Após conhecimento da pretensão do requerente, comunicada à ARH, consubstanciada num pedido de utilização de recursos hídricos para captação de água destinada a rega de olival **e sem qualquer requerimento do particular** no sentido de obter a aprovação para as atividades a desencadear na área de paisagem protegida, a CD delibera no dia 23.02.2012, autorizar a plantação do olival.

Para o efeito refere ter *apreciado o pedido de autorização solicitado pela ARH para plantação de olival biológico por três promotores*, considerando *os esclarecimentos já prestados anteriormente pelos promotores* (doc. de fls. 279 e 280).

Ora, em momento algum parece ter existido um requerimento do particular solicitando a apreciação de uma concreta pretensão junto da Administração, tendo acabado por ser a ARH, sem que fosse essa a sua intenção, a "legitimar" o início do procedimento administrativo junto da Área Protegida Local sem qualquer intervenção inicial do interessado.

Ainda que a informação prestada pela ARH possa ser considerado um ato antecedente relacionado com o procedimento, este não determina a sua abertura uma vez que o "requerimento" do particular é, neste caso, por não se tratar de um procedimento de iniciativa oficiosa, o pressuposto do procedimento e, assim, do exercício da competência administrativa (cfr. artigo 54.º e 74.º do CPA).

Neste pressuposto, não havendo requerimento do particular para a concretização de uma determinada pretensão, e não sendo propósito do expediente da APA/ARH substituir-se ao requerente, não haveria lugar à sua emissão de qualquer parecer, não operando, por isso o desiderato legal constante do n.º 3 do artigo 12.º do referido RPPLRPFB.

De notar que os atos de iniciativa do procedimento administrativo, para além de desencadearem a sua marcha, delimitam igualmente o seu objeto. A este propósito veja-se em especial o estatuído no artigo 74.º do CPA que elege a formulação escrita da pretensão dirigida à administração por via de um requerimento, como o requisito formal e substancial necessário para lhe dar inicio.

Mesmo no caso de haver lugar à formulação verbal de requerimento, conforme previsto no artigo 76.º do CPA, este será sempre lavrado em auto escrito elaborado pelo agente administrativo e ditado pelo requerente.

No caso concreto, para além da iniciativa processual se afigurar como irregular pelas razões acima descritas, a informação do particular trazida ao procedimento parece advir de "esclarecimentos

verbais", uma vez que não se vislumbram nos documentos apresentados pela CM Loulé, porquanto não existe qualquer registo de tal ocorrência.

Acresce referir o facto de nem tão pouco sobrevir no processo qualquer elemento cartográfico ou densificação do conteúdo descritivo dos projetos, sem os quais não é possível concluir, se a ações perspetivadas irão ou não colocar em causa os objetivos que determinaram a classificação desta Área Protegida.

Relate-se que a única informação remetida à CD refere-se a informação genérica sobre agricultura biológica e foi enviada em data posterior à deliberação, pela empresa "Vida Vital – Active Retirement Resort & SPA" (doc. de fls. 483 a 489).

Tal não obstou, no entanto, a que a CD, entidade com responsabilidade acrescida na gestão desta área protegida, deliberasse autorizar a plantação do olival na APPLOCAL, *numa área aproximada de 70 hetares*, ocupando 15 % da sua área total, referindo que, para além de considerações relativas à adequação da oliveira à região e da importância do projeto para o desenvolvimento económico e social da região, os promotores se propõem desenvolver um olival biológico, que o sistema de rega é gota-a-gota, com baixo e eficiente consumo de água, que não há necessidade de quaisquer obras de construção civil, **bem como que os promotores lhes garantiram não efetuar despedregas ou alterações aos solos, para além das estritamente necessárias** (doc. de fls. 195, 196, 279 e 280).

Acresce que, segundo o nº 4 do artigo 15 do Decreto-Lei nº 142/2008, "O regime aplicável nas áreas protegidas de âmbito regional ou local é o constante dos respectivos planos municipais de ordenamento do território". Assim, e face à inexistência de um plano de ordenamento dedicado aplica-se na Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola, o PDM de Loulé, que contradiz o parecer dado pela Comissão, isto porque, segundo o respetivo Regulamento, artigo 65, nº 3, *a*), não é permitido qualquer ato ou iniciativa que se traduza na destruição do coberto vegetal.

Deste modo, não resulta demonstrado que a CD tenha cuidado de assegurar o dever de salvaguardar a área cuja gestão lhe foi confiada e dos objetivos subjacentes à sua criação, como proteger e conservar os seus valores biofísicos, estéticos, paisagísticos e ecológicos do Barrocal e fomentar de forma equilibrada e sustentada, o desenvolvimento económico, social e cultural da região,

incentivando e apoiando as actividades tradicionais, promovendo o ordenamento do território, para que o seu uso seja feito sem prejuízo desses fins[37].

Aqui chegados, atentos os factos acima descritos e para lá dos eventuais impactos ambientais dos projetos nesta área protegida, não podemos deixar de **concluir pela irregularidade da iniciativa do procedimento de autorização desencadeado pela CD**, bem como da deliberação, sendo assim importante apurar a consequência jurídica do procedimento e da decisão final pelo facto de não ter existido o necessário requerimento do interessado.

E, neste caso, de acordo doutrina existente nesta matéria (cfr. p.ex. ESTEVES DE OLIVEIRA *et ali, CPA Anotado,* 2.ª ed., nota ao artigo 54.º e 133.º) não estaremos apenas face a uma mera ineficácia do procedimento que, com a aceitação das proponentes, permitiria o aproveitamento do ato administrativo, mas antes **perante uma situação de nulidade, por via da carência absoluta de forma legal, conforme determinação da al. f) do n.º 1 do artigo 133.º, por se tratar de da prática de uma acto administrativo sem requerimento do interessado e sem procedimento.**

Outra das questões a analisar prende-se com a **eficácia da ata que contém a deliberação de autorização da plantação do olival, uma vez que a ata n.º 10 que encerra esta decisão, não se encontra assinada por nenhum dos seus membros,** tendo, no entanto, o texto da mesma sido objeto de aprovação pelos mesmos, conforme decorre dos emails trocados entre estes (doc. de fls. 279 e 280, 490 a 492).

Resulta do artigo 27.º do CPA que de cada reunião do órgão colegial será lavrada uma ata que será posta à aprovação de todos os seus membros. E, uma vez aprovadas, as actas devem assinadas pelo secretário e pelo presidente. **Sem estas assinaturas o documento não vale como ata, não confere eficácia às deliberações que nelas se relatam terem sido tomadas, nem constituem documentos autênticos** (cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA *et ali, CPA Anotado,* 2.ª ed., nota ao artigo 27.º).

A ineficácia da deliberação por via da invalidade da ata que a encerra determina igualmente a ineficácia da autorização de plantação do olival na APPLOCAL.

Não obstante o afirmado, não ignora esta Inspecção-Geral que a ineficácia externa a que nos reportamos poderá ser eventualmente ultrapassada pelo facto de o ofício no qual se comunica esta

[37] Cfr o artigo 3.º do Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro de 2010.

deliberação ao particular e que espelha os termos da deliberação, se encontrar assinado pelo Presidente da CD.

Acrescente-se que no decorrer do prazo de contraditório, ocorreu reunião da Comissão Diretiva (CD), em 13 de fevereiro de 2014, cuja ata n.º 22 (doc. de fls. 528 a 530), agora apresentada pela nova CD, na qual os membros do anterior órgão colegial ratificam a acta n.º 10, mantendo a decisão tomada, circunstância que confirma a eficácia jurídica da deliberação.

3.4. Regime Jurídico dos Recursos Hídricos (RJRH)

3.4.1. O aquífero Querença-Silves

Pela consulta do Plano de Gestão da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve, RH8 (PGBH), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16-E/2013, de 22 de março, disponível no sítio eletrónico da APA, afere-se que "A massa de água subterrânea de Querença-Silves corresponde a uma das mais importantes reservas de água para o abastecimento público do Algarve (383).

(...) Esta massa de água subterrânea, pelas suas características específicas, tem desempenhado um papel insubstituível na resolução de problemas mais ou menos graves de escassez de recursos hídricos para satisfazer as diferentes necessidades para uma boa parte do Algarve (384).

(...) Embora as extracções relativas a 2009 sejam inferiores a 90,0% da recarga média anual a longo prazo (25,1%) e não sejam conhecidas tendências significativas de rebaixamento do nível piezométrico confirma-se a classificação de risco atribuída pelo INAG I.P.[38] à massa de água subterrânea Querença-Silves. De facto, os dados mais recentes não evidenciam um desequilíbrio entre as extracções e a recarga média anual a longo prazo, mas **há vários anos que esta massa de água subterrânea é intensamente explorada e que é conhecido o risco de sobreexploração**"(549) [39].

O PGBH identifica problemas de qualidade relacionados com as práticas agrícolas, apenas na extremidade Este, imediatamente a montante da Fonte Benémola, devido a concentrações de nitrato.

---

[38] Ponto I do anexo III do Decreto-Lei n. º 208/2008, de 28 de outubro.
[39] Volume I, Parte 2, Tomo 2ª, volume II, disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/planos/PGRH8/VolumeI_Relatorio%5CParte2%5CTomo2%5CPGBHRH8_P2_T2A_VolII_Jun2012.pdf, [consultado em 10.2103].

Consta, ainda, no PGBH, que esta massa de água é considerada no PROT Algarve como uma reserva estratégica a mobilizar em situações de escassez, pelas Águas do Algarve, S.A. e pela ARH do Algarve como uma massa de água subterrânea passível de ser utilizada para o abastecimento público como complemento das origens superficiais em situação de rotina, garantindo, deste modo, a fiabilidade do sistema multimunicipal actualmente em funcionamento (602).

A classificação desta massa de água, à data da elaboração do PGBH, era de Bom Estado Quantitativo e Qualitativo. Todavia, regista-se a situação, de risco quantitativo potencial devido a sobre exploração, a que acresce os riscos associados à degradação dos recursos hídricos em Portugal, um recurso natural de valor incalculável para a saúde e sobrevivência humana e para o ambiente.

Em particular, alerta-se para o impacto das alterações climáticas em Portugal nas várias componentes naturais, projeto designado por SIAM (Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures), coordenado por Santos (2006) e, mais recentemente, para o Relatório de Estado do Ambiente (APA, 2012), onde se refere que a área suscetível à desertificação tem aumentado de forma evidente em Portugal continental no período entre as séries de 1961/90, 1979/2000 e 1980/2010. Esta tendência é, ainda, mais relevante se apenas se considerar o decénio 2000/2010, que corresponde ao período de aplicação da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (CNUCD) em Portugal[40], que apresenta como um dos objetivos estratégicos a defesa da rede hidrográfica e das águas subterrâneas. A própria Estratégia Nacional das Alterações Climáticas (ENAAC)[41] indica, como grandes áreas de atuação, o aumento da segurança no abastecimento de água, a promoção do bom estado das massas de água e a redução do risco de situações extremas de cheias ou secas, como medidas que deverão ser planeadas à escala das bacias hidrográficas. Os últimos dados avançados pelo Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), de 2012, confirmam estas alterações intensas no clima da Península Ibérica[42].

---

[40] Através do Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 69/99, de 9 de julho. No Relatório expõe-se que "A partir dos dados da série temporal 1980/2010 (anos hidrológicos) é possível, então, concluir que cerca de 57% do território continental é suscetível à desertificação, sendo que para o período do decénio 2000/2010 esse valor é de 63%. O Alentejo, particularmente a bacia do Guadiana, o litoral e o nordeste algarvio, Trás-os-Montes e a zona da raia na Beira Baixa são as regiões onde a situação merece especial atenção.".

[41] Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de abril.

42 IPCC, 2012, *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation*, disponível em http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf, [consultado em 10.2013].

3.4.2. A Captação de água para o projeto

A ARH Algarve, integrada na Agência Portuguesa do Ambiente (APA) em 2012, indeferiu inicialmente os requerimentos apresentados pelos proponentes com vista à pesquisa, execução e captação de água subterrânea do aquífero Querença-Silves, para rega do olival, devido ao facto de se situarem em zona de proteção a captações públicas de água subterrânea, no raio de 1000 metros. Esta restrição encontra-se descrita no Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve, RH8 (PGBH)[43]. Posteriormente, deferiu novos pedidos de autorização para pesquisa e captação de água subterrânea devido à alteração da localização das captações, que passaram a situar-se fora da zona de proteção das captações públicas (raio de 1000 metros), mas também *devido ao facto de não existirem condicionamentos que impeçam o seu deferimento.* De referir que esta segunda localização se encontra no exterior da APPLOCAL (doc. de fls. 194).

A ARH Algarve remeteu os títulos de utilização de recursos hídricos (TURH) emitidos, nº 1013/2011, 1014/2011 e 1015/2011, à empresa que irá efetuar a obra, licenciada ao abrigo do Decreto-Lei nº 133/2005, de 16 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 84/2011, de 20 de junho e solicitou informação sobre a data de realização dos trabalhos para poder efetuar o seu acompanhamento. À data de fevereiro de 2014 as captações não tinham, ainda, sido executadas, e os TURH haviam caducado.

Neste âmbito, pode questionar-se a inevitabilidade de a ARH emitir um TURH para a execução de captações que irão viabilizar a implantação de um projeto que esta entidade reconhece que não deveria ser autorizado nos moldes requeridos.

Ora a ARH encontra-se vinculada a deferir o pedido que lhe foi dirigido pelas proponentes, em 2 meses, sob pena do seu deferimento tácito, desde que não se verifiquem pressupostos que imponham o seu indeferimento, como foi o caso[44].

---

[43] "Para as captações de abastecimento público, quer em serviço, quer em reserva, em que ainda não estão aprovados os respectivos perímetros de protecção a ARH do Algarve tem definido um conjunto de *buffers* de salvaguarda como medida de protecção quantitativa da água subterrânea. Os *buffers* destinados a salvaguardar o nível de água nas captações públicas são os seguintes: *i)* até 300 m, *ii)* 300 m a 500 m e *iii)* 500 m a 1 000 m", Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (RH8), Volume 1 – Relatório, Parte 6 – Programa de medidas, Tomo 1 – Programa de medidas, Tomo 1A – Peças escritas, pp 34, disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/planos/PGRH8/VolumeI_Relatorio%5CParte6%5CPGBHRH8_P6_T1A_Jun2012.pdf, [consultado em 11.2013].

[44] Conforme o artigo 17 do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, "Pedido de autorização, Com excepção dos casos de captação de águas para consumo humano, o pedido de autorização considera-se tacitamente deferido na ausência de

3.4.3. Eficiência no uso da água

Os dados de consumo de água apresentados no formulário inicial previam consumos médios anuais entre 45 000 e 47 000 m^3, correspondentes a uma dotação média de 167 m^3 por mês por hectare para a rega gota-a-gota, conforme proposta do utilizador dos recursos hídricos.

Os valores inscritos nos TURH emitidos pela ARH Algarve, não apresentam consumos médios anuais, mas consumos máximos, que podem atingir entre os 90 000 e os 95 000 m^3, isto é, o dobro, o que corresponde a cerca de 310 m^3/ha/mês.

A potência prevista dos meios de extração, em cada furo, é de 15 cv. No entanto, nos formulários do ProDer prevê-se a compra de equipamentos eletrobomba de 20 cv, facto oportunamente transmitido por esta Inspeção-Geral à ARH e à DRAP Algarve.

Questionada sobre a variação dos consumos de água previstos nos formulários iniciais e os consumos máximos aprovados nos TURH, a ARH Algarve informou esta Inspeção-Geral que, para a emissão do TURH, recorreu às dotações de rega estabelecidas no Plano de Bacia Hidrográfica das Ribeiras de Algarve[45], por cultura e por concelho.

No concelho de Loulé, não sendo indicados valores de referência para o Olival (cultura que não surge neste concelho, na tabela C da Parte IV), utilizou-se um valor médio para as culturas do concelho. De facto, os valores patentes no PBH correspondem, à data, aos objetivos de referência a atingir[46], neste caso 3756 m^3/ha/ano, isto é, 313 m^3/ha/mês.

No entanto, face às técnicas e tecnologias entretanto desenvolvidas e adoptadas, julga-se que se deveria assegurar que esses objetivos se mantêm atualizados, assegurando, na fase do licenciamento, um uso eficiente da água. Esta recomendação é mais premente pelos riscos de sobre exploração do aquífero, vincados em situação de seca, que devem ser acautelados desde já.

O uso agrícola corresponde a 80 % do consumo total de água em Portugal, sendo preconizado no Plano Nacional do Uso Eficiente da Água "um aumento na eficiência de utilização da água, mas permanecendo "uma parcela importante de desperdício, associada a ineficiência de usos e perdas,

---

decisão expressa no prazo de dois meses a contar da data da sua apresentação e desde que não se verifique qualquer dos pressupostos que impusesse o indeferimento."

[45] Aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2002, de 9 de março.

[46] Ao nível das parcelas, a redução dos consumos deverá ser conseguida mediante a utilização de práticas de rega convenientes, recorrendo a tecnologias de rega e culturas apropriadas. As dotações úteis de rega, para os diferentes tipos de cultura e regiões, estabelecidas na tabela C, constituem os objectivos de referência a atingir.

continuando a existir oportunidades para uma melhoria significativa do consumo de água em todos os setores, com impactos ambientais, sociais e económicos" (10)[47].

3.4.4. Restrições e condicionamentos à instalação de atividades na área de influência do aquífero Querença-Silves

No que concerne a restrições aplicadas na zona de infiltração máxima do aquífero Querença-Silves, a ARH Algarve indicou a esta Inspeção-Geral que, a partir de 2005, foi proibida a abertura de novas captações de água subterrânea, devido à diminuição dos níveis piezométricos, por falta de recarga, por recurso a Edital emitido pela CCDR Algarve.

Em 2009/2010 essas restrições foram suspensas, porque os níveis piezométricos voltaram a registar os valores normais.

No que respeita ao desenvolvimento desta atividade agrícola sobre uma área de infiltração máxima do aquífero Querença-Silves, a ARH alertou a CCDR Algarve a DRAP Algarve e a CM de Loulé que os terrenos se situavam, *do ponto de vista hidrogeológico, sobre uma das áreas de recarga do sistema aquífero Querença-Silves, onde afloram formações carbonatadas carsificadas com elevada capacidade de infiltração. Estas áreas também apresentam uma elevada vulnerabilidade hidrogeológica* (doc. de fls. 174 e 175).

No entanto, manifestou não dispor de instrumentos com força jurídica para impedir a instalação do olival uma vez que *De acordo com o nº 3 do artigo 38, da Lei da Água, a declaração e a delimitação das zonas de infiltração máxima para recarga de aquíferos para captação de água para abastecimento público de consumo humano devem ser objecto de legislação específica, onde se definam as instalações e atividades sujeitas a restrições* (doc. de fls. 174 e 175).

Nesse contexto, apelou à atuação da CCDR Algarve no âmbito das suas atribuições: *Atendendo a que estas zonas ainda não estão publicadas em diplomas legais, torna-se necessário adoptar, desde já, medidas de proteção ao abrigo do princípio da precaução (alínea e), do nº 1, do artigo 3º, da Lei da Água) de forma a evitar a degradação da qualidade e quantidade de água do aquífero. Face ao exposto terão de se limitar as extrações de água subterrânea neste sistema aquífero e proteger as*

[47] Disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/CONSULTA_PUBLICA/2012/PNUEA/Implementacao-PNUEA_2012-2020_JUNHO.pdf

zonas de recarga, pelo que não se devem efectuar despedregas em zonas de infiltração máxima, para criação de uma camada de solo agrícola, pois essa vai reduzir a capacidade de infiltração de água nas formações carbonatadas (doc. de fls. 174 e 175).

No que concerne a exploração do olival, *per si*, nos termos propostos, a ARH considera que não será suscetível de afetar significativamente o estado qualitativo e quantitativo da massa de água subterrânea, referindo-se, respetivamente, ao modo de produção biológico e integrado e ao reduzido impacte quantitativo dos volumes máximos de água permitidos para a extração (doc. de fls. 431 e 438).

Quanto a esses pressupostos, sublinha-se que tais termos apenas serão efetivos se tal for garantido em sede de fiscalização.

Mais recentemente reiterou que **a realização de despedrega, não devia ser permitida, por contribuir para a degradação do estado quantitativo da massa de água Querença-Silves** (doc. de fls. 431 e 432).

As preocupações expressas nos ofícios emitidos pela ARH Algarve e dirigidos às entidades da Administração Pública são fundamentais para ponderação nos seus procedimentos administrativos, mas não se pode deixar de concluir que esta entidade não se muniu, ainda, dos instrumentos especiais previstos na legislação, que permitiriam a salvaguarda do aquífero Querença-Silves, como se descreve nos itens seguintes.

Considera a APA/ARH Algarve, face a recomendação adiantada pela IGAMAOT, não estarem reunidas as condições de facto e de direito para determinar a suspensão da execução dos oito projetos de olival, ao abrigo da alínea b), n.º 2, do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março pois apesar de serem ações potencialmente danosas para o ambiente, não implicam um risco iminente para a proteção da saúde pública e para a segurança de pessoas e bens (doc. de fls. 540 e 541).

3.4.5. A delimitação dos perímetros de proteção

O diploma que estabelece as normas e os critérios para a delimitação de perímetros de proteção de captações de águas subterrâneas destinadas ao abastecimento público, remonta a 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 382/99 de 22 de setembro.

Posteriormente, a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro), veio reforçar no seu artigo 38 que "As áreas do território que constituam zonas de infiltração máxima para recarga de aquíferos

para captação de água para abastecimento público de consumo humano **devem ter uma utilização condicionada, de forma a salvaguardar a qualidade dos recursos hídricos subterrâneos, nomeadamente através** de: *a*) Delimitação de zonas especiais de protecção para a recarga de aquíferos; *b*) Definição e aplicação de regras e limitações ao uso desse espaço, condicionante do respectivo licenciamento. (...) 3—A declaração e a delimitação das zonas de infiltração máxima para recarga de aquíferos para captação de água para abastecimento público de consumo humano devem ser objecto de legislação específica, onde se definam as instalações e actividades sujeitas a restrições". Incumbe à ARH Algarve: "4—As propostas de delimitação e os respectivos condicionamentos são elaborados pela administração da região hidrográfica territorialmente competente."

Encontram-se definidos os perímetros de protecção de dezassete (17) captações de abastecimento público do concelho de Silves. Neste concelho estão regulamentadas as zonas de proteção às sete (7) captações de Benaciate, sob gestão da empresa Águas do Algarve, S.A. e das dez (10) captações de Vale da Vila, também sob gestão da Águas do Algarve, S.A.[48]

A ARH Algarve indicou que, para além destas, existem quarenta e uma (41) *captações para abastecimento público, da responsabilidade dos municípios (Loulé, Albufeira, Silves e Lagoa), das quais 9 estão em funcionamento e 32 encontram-se em reserva. Estas captações não têm títulos de utilização dos recursos hídricos (TURH) e ainda não foram apresentadas propostas de delimitação dos perímetros de proteção e dos pedidos de TURH. Estas captações encontram-se em funções desde o início da década de 80 do século passado e a maioria (32) entrou em reserva desde o início de 2000, encontrando-se 9 em funcionamento* (doc. de fls. 471).

Apesar do trabalho que, segundo transmitido a esta Inspeção-Geral pela ARH Algarve, tem vindo a ser realizado junto dos municípios, designadamente na identificação do tipo de abastecimento, bem como a clarificação do seu enquadramento como abastecimento público, e de eventuais questões jurídicas que devam ser clarificadas, nomeadamente sobre a titularidade dos terrenos nos quais estão localizadas as captações e eventual transição de captações dos municípios para a concessionária "Águas do Algarve", cabe à ARH/APA fazer cumprir o Decreto-Lei n.º 382/99.

[48] Respetivamente, por meio da Portaria n.º 687/2008 de 22 de julho e da Portaria n.º 1286/2009, de 19 de outubro.

Não obstante a omissão dos utilizadores das captações ser enquadrada como uma infração prevista e punível ao abrigo do RJRH, não foi detetado qualquer procedimento sancionatório relacionado com estas utilizações.

Deste modo, deve esta entidade garantir que lhe são apresentados os requerimentos necessários à obtenção dos devidos TURH, bem como assegurar a delimitação dos respetivos perímetros de proteção, quantitativa e qualitativa, de todas as captações de água utilizadas para abastecimento público no aquífero Querença-Silves, incluindo aquelas que estão em reserva, pois poderão ser necessárias em qualquer momento, que não é possível antecipar.

Essa delimitação, a publicar em Diário da República, deverá acautelar a realização de despedregas na zona de infiltração máxima e o uso de agroquímicos ou fitofármacos que possam prejudicar a qualidade da água a extrair para consumo humano. Por fim, deverão ser envidados esforços para que essa informação seja vertida no respetivo PDM.

É, ainda, imprescindível a emissão do devido TURH e o cumprimento do programa de autocontrolo definido para a água na sua origem, garantindo a sua qualidade e quantidade para produção de água para consumo humano.

3.4.6. Restrições especiais

Na vigência do anterior Plano de Gestão Hidrográfica, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2002, de 9 de março ou do recentemente aprovadoPlano de Gestão de Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (PGBH), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16-E/2013, de 22 de março, não vigora qualquer instrumento que concretize a salvaguarda do Aquífero Querença-Silves.

De acordo com a ARH Algarve *O PGBHRH8 propõe como uma das medidas a execução de um Plano Específico para Gestão da Água, neste sistema aquífero, de modo a garantir a sustentabilidade dos recursos hídricos subterrâneos em situação de seca e tendo em conta futuros aumentos das extrações, ou diminuição da recarga devido a alterações climáticas e uso do solo. Este plano ainda não foi elaborado* (doc. de fls. 472).

Não obstante a relevância da elaboração do Plano Específico de Gestão de Água (PEGA) julga-se que, face ao lapso de tempo que poderá decorrer até à sua elaboração e à premência de assegurar a salvaguarda da zona de infiltração máxima de Querença-Silves, as informações constantes sobre esta

massa de água subterrânea no PGBH (artigo 29º da Lei da Água) são suficientes para justificar a imposição de restrições a usos e ações que a afetem.

A este propósito, confirme-se que este já inclui no seu Programa de Medidas[49] (em cumprimento do artigo 30º da Lei da Água), não apenas o PEGA, mas a Medida Sbt4 – Protecção das Zonas de Infiltração Máxima, destacando-se a Ação A, que propõe e elenca restrições no sentido de garantir o equilíbrio entre a captação e a recarga e evitar a degradação da qualidade das massas de água subterrânea, entre as quais "Condicionar o tipo de actividades que se podem desenvolver nas Zonas de Infiltração Máxima e que possam conduzir à diminuição da capacidade de infiltração, bem como afectar a qualidade da água subterrânea, sobretudo na proximidade de captações de abastecimento público" e "Limitação da profundidade e área das despedregas e interdição em alguns locais com maior número de afloramentos rochosos com carsificação desenvolvida".

A publicação em Diário da República dessas restrições e condicionamentos, por via de regulamentos, aprovados por Portaria e tornando-os vinculativos, está prevista no artigo 27º da Lei da Água, sem prejuízo do disposto no seu artigo 38º.

3.5. O Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA)

No domínio da tutela ambiental, o procedimento de avaliação de impacto ambiental (AIA) de "projectos públicos e privados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente" constitui um instrumento jurídico com a dupla finalidade de prevenção de danos ecológicos e de promoção da gestão racional dos bens naturais - conforme o corpo do artº 1º do RJAIA, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro.

O atual regime jurídico de avaliação de impacte ambiental (RJAIA) encontra-se instituído pelo Decreto- Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que revogou os diplomas referenciados.

A análise efetuada reporta-se aos diplomas agora revogados, em vigor à data dos factos, que mantêm, na matéria analisada, o mesmo sentido do novo diploma.

---

[49] PGBH, Volume 1,Parte 6, Tomo 1A, pag. 45-47, disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/planos/PGRH8/VolumeI_Relatorio%5CParte6%5CPGBHRH8_P6_T1A_Jun2012.pdf, [consultado em 11.2013].

A Declaração de Impacte Ambiental (DIA) a emitir no procedimento de AIA tem a natureza de ato administrativo prévio conformativo da atuação administrativa subsequente da entidade licenciadora.

Estão sujeitos a AIA, nos termos do RJAIA em vigor à data dos factos, segundo o n.º 3 do artigo 1: *a*) Os projectos tipificados no anexo I; *b*) Os projectos enunciados no anexo II. De acordo com o nº 4 deste artigo, são ainda sujeitos a AIA "os projectos elencados no anexo II, ainda que não abrangidos pelos limiares nele fixados, que sejam considerados, por decisão da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto, susceptíveis de provocar impacte significativo no ambiente em função da sua localização, dimensão ou natureza, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo V."

No que concerne à Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), pretende-se analisar se a atividade poderá ter enquadramento no anexo II, 1— Agricultura, silvicultura e aquicultura, b) Reconversão de terras não cultivadas há mais de cinco anos para agricultura intensiva, maior ou igual a 50 ha, quando localizados em zonas sensíveis.

Sublinhe-se que a zona em apreço é sensível[50] pois localiza-se integralmente no Sítio do Barrocal, PTCON0049 e, em Área de Paisagem Protegida da Fonte Benémola.

Partindo deste pressuposto, devem-se examinar três aspetos:

i) Se estas terras não eram cultivadas há mais de 5 anos;

ii) Se a intervenção é de agricultura intensiva;

iii) Se o projeto abrange uma área de 50 hectares;

Sobre i): os requerimentos apresentados pelos proponentes, junto da CCDR Algarve, datados de 26 de setembro de 2011, assinalam que "com a finalidade de proceder à implantação de um olival intensivo (...) num solo que não tem sido utilizado há vários anos".

Por outro lado, todas as entidades consultadas confirmaram que os terrenos em causa não eram cultivados há mais de 5 anos.

Sobre ii): No ProDer, os proponentes classificaram o projeto como "Reconversão de sequeiro em regadio com a implantação de olival superintensivo de azeitona para azeite." Os requerimentos

[50] De acordo com a definição do artº 2, alínea b), nº 2 do RJAIA

iniciais dirigidos pelos proponentes à CCDR e à ARH indicam que se trata de um olival intensivo. Em seguimento a própria CCDR denomina os processos administrativos de "Implantação de um olival intensivo (...)".

Uma pesquisa de informação com caráter científico ou emitida por instituições oficiais, sobre a diferenciação, na cultura do olival, entre extensivo/tradicional e intensivo, permitiu detetar três documentos que enquadram a intervenção de plantação de olival, nos moldes propostos como, no mínimo, **intensivo**[51].

O ICNF alegou tratar-se de um olival com compasso semi-intensivo, mas não concretizou qualquer documento no qual se baseasse para considerar essa definição (doc. de fls. 479).

Todavia, o ICNF, em ofício dirigido à DRAP Algarve, assumiu o enquadramento do conjunto dos projetos no RJAIA, ao referir não ter pedido o estudo de impacte ambiental devido à dispersão temporal dos oito pedidos das proponentes (doc. de fls. 493 e 494).

Quando questionada sobre esta questão a DRAP Algarve esclareceu que *O critério que diferencia o olival superintensivo, intensivo e tradicional é a respetiva densidade de plantação, que varia conforme as condições técnicas do local, declives, variedades das plantas instaladas, da exposição ao sol, a existência de árvores protegidas e em geral das condições edafoclimáticas* (doc. de fls. 497). Contudo, não concretizou, no caso em apreço, a sua classificação. Não obstante, na sua análise técnica de rentabilidade da operação, identifica o olival como superintensivo (doc. de fls. 307 e 318).

---

[51] 1) Tese de mestrado, disponível no sítio eletrónico da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), que considera essencialmente três tipos de olival, o olival tradicional, o olival intensivo e o olival super-intensivo, manifestando diferentes critérios e intervalos da sua classificação. Nesse trabalho, tendo por base as entrevistas e visitas de campo, optou-se por classificar o olival segundo a sua densidade da seguinte forma: menos de 230 oliveiras por hectare, para olival tradicional, entre 230 e 400 para olival intensivo e mais de 400 oliveiras por hectare, para olival super intensivo, na região do Alentejo - "Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Agronómica - Economia Agrária e Gestão do Território, Instituto Superior de Agronomia, de David Ferreira (2010: 41) O olival em modo de produção biológico: Custos e Rentabilidade na região de Moura, Alentejo, Tese Disponível no sítio da DGADR http://www.dgadr.mamaot.pt/val-qual, [consultado em 12.2013].
2) Relatório de 2009 do Grupo de Trabalho do Olival, criado ao abrigo do Despacho nº 26873/2008, de 23 de outubro, DR, II Série, do Gabinete do Ministro do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, focado na região do Alentejo, considera como olival intensivo todo aquele que possui mais de 200 árvores por ha e seja regado, e super-intensivo um subconjunto, dentro deste, sempre que o número de plantas for superior a 1000; 3) Tese de mestrado do Instituto Superior de Agronomia, de 2013[51], que considera a terminologia de Garcia (2005)[51], que classifica os olivais tradicionais (de 100 a 150 plantas por hectare), intensivos (de 300 a 400 árvores por ha) e super-intensivos (de 1500 a 2500 árvores por ha) e, e recorre ao termo semi-intensivo quando a densidade de plantas se situa entre os limites do olival tradicional e do intensivo (entre 150 e 300 árvores por hectare).

A Comissão Europeia, em documento de 2008 que pretende apoiar a interpretação de determinados projetos tipificados no regime de AIA[52], esclarece que vários Estados Membros produziram documentos orientadores que nomearam as práticas agrícolas e os locais, por exemplo Rede Natura 2000, de forma a clarificar a interpretação desta categoria. O documento orientador da Comissão Europeia especifica que o termo "intensivo" pretende incluir todas as práticas que desenvolvam ou intensifiquem significativamente a produtividade agrícola.[53]

A legislação portuguesa e os correspondentes documentos orientadores, não especificam o que se entende por agricultura intensiva. Foi questionada, sobre essa matéria, a Autoridade Nacional de AIA, a APA, que assinalou a inexistência de definição dessa tipologia e de ultrapassar essa lacuna, tema que será agendado para discussão em sede de Grupo de Pontos Focais, criado ao abrigo do n.º 2 do artigo 10º do D.L. n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, discutir esse tema ..

Face à total concordância entre todos os documentos e informações recolhidas, e não existindo dúvida que a densidade de plantação proposta é superior ao normal/tradicional no Barrocal e que, tradicionalmente, essas culturas eram de sequeiro, sendo no caso em análise de regadio, **não pode esta Inspeção-Geral defender outra classificação para a intervenção, que não seja a de uma prática agrícola de um olival intensivo, pois desenvolve ou intensifica significativamente a produtividade agrícola do olival, a que corresponde a definição de agricultura intensiva.**

Sobre iii): O anexo II tem como título "Projectos abrangidos pela alínea *b*) do n.º 3 e pelo n.º 4 do artigo 1.º". A definição conjugada de proponente e projeto, remete para a correspondência entre um projeto, que é apresentado por um proponente[54]. Na situação em causa temos, no mínimo, quatro projetos, apresentados por quatro proponentes, nenhum dos quais com uma área que atinja, por si só, os 50 hectares.

No entanto, o somatório das suas áreas e, consequentemente, o impacte ambiental, será correspondente ao de um único projeto com mais de 50 hectares. Na realidade a intervenção está

---

[52] O texto original da Diretiva não contém limiares

[53] No original, *In relation to the term 'intensive', this project category is considered to include all practices used to significantly improve the quality of land so as to enhance or 'intensify' its agricultural productivity*, no documento Interpretation of definitions of certain project categories of Annex I and II of the EIA Directive, na página 25, disponível em http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf

[54] "Proponente»—pessoa individual ou colectiva, pública ou privada, que formula um pedido de autorização ou de licenciamento de um projecto" e Projecto»—concepção e realização de obras de construção ou de outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração de recursos naturais".

fracionada em várias parcelas divididas por três proponentes, a que se juntou uma quarta proponente, em fase posterior.

Para impedir a prática do fracionamento de um projeto, por um proponente, em vários projetos, e clarificar as regras de sujeição a AIA de projetos apresentados em momentos diferentes, foi elaborada e divulgada a Recomendação n.º 1/2011 do Conselho Consultivo de AIA[55], cujo teor encontra reflexo no novo diploma de AIA[56]. Todavia esta Recomendação não evita a possibilidade dessa prática se manter nos projetos agrícolas, onde é possível dividir um projeto por vários proponentes.

Mas o legislador não pretendeu que as questões formais impedissem a Administração de sujeitar a Avaliação de Impacte Ambiental os projetos considerados significativos. O RJAIA, na sua anterior versão (similar à nova versão), prevê no nº 4 do seu artigo 1.º, que "São sujeitos a AIA os projectos elencados no anexo II, ainda que não abrangidos pelos limiares nele fixados, que sejam considerados, por decisão da entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto, susceptíveis de provocar impacte significativo no ambiente em função da sua localização, dimensão ou natureza, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo V" [57].

Dos critérios constantes no anexo V, baseados nas características do impacte potencial dos projetos destaca-se, respetivamente, **os impactes cumulativos de projetos de agricultura intensiva em área não cultivada há mais de 5 anos, que em conjunto apresentam uma área contígua superior a 50 ha em área sensível, a localização em área de infiltração máxima de reserva estratégica de água subterrânea e o impacto nos afloramentos rochosos e, consequentemente, na capacidade de recarga do aquífero.**

---

[55] Disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/Instrumentos/AIA/10.Recomendacao_1-2011_Limiares.pdf, [consultado em 11.2013].

[56] Conforme o n.4 do artigo 1º do Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

[57] No anexo V surgem como critérios de selecção: 1—Características dos projectos—as características dos projectos devem ser consideradas especialmente em relação aos seguintes aspectos: Dimensão do projecto; Efeitos cumulativos relativamente a outros projectos; Utilização dos recursos naturais; Produção de resíduos; Poluição e incómodos causados; Risco de acidentes, atendendo sobretudo às substâncias ou tecnologias utilizadas. 2—Localização dos projectos—deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas susceptíveis de serem afectadas pelos projectos, tendo nomeadamente em conta: A afectação do uso do solo; A riqueza relativa, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona; A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para as seguintes zonas: *a*) Zonas húmidas: *b*) Zonas costeiras; *c*) Zonas montanhosas e florestais; *d*) Reservas e parques naturais; *e*) Zonas classificadas ou protegidas, zonas de protecção especial, nos termos da legislação; *f*) Zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação nacional já foram ultrapassadas; *g*) Zonas de forte densidade demográfica; *h*) Paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico. 3—Características do impacte potencial—os potenciais impactes significativos dos projectos deverão ser considerados em relação aos critérios definidos nos n.os 1 e 2 supra, atendendo especialmente à: Extensão do impacte (área geográfica e dimensão da população afectada); Natureza transfronteiriça do impacte; Magnitude e complexidade do impacte; Probabilidade do impacte; Duração, frequência e reversibilidade do impacte.

A decisão compete à entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto. Ora, a agricultura intensiva é uma atividade não sujeita a licenciamento ou autorização. Os pareceres no âmbito do RJREN, do RJRN2000, e mesmo de financiamento no âmbito do ProDer, também não se enquadram nessa função.

Mas a CD emitiu um ato autorizativo, no âmbito do artigo 11º do respetivo Regulamento, com vista à aprovação do que classificou como um único projeto de 70 hectares – contínuos espacialmente, 60 hectares dos quais integrados na Área de Paisagem Protegida da Fonte Benémola – (Figura 5), subscrito por três promotores, **pelo que, cumprindo o dever de salvaguarda da área cuja gestão lhe foi confiada e dos objetivos subjacentes à sua criação**[58] – como proteger e conservar os seus valores biofísicos, estéticos, paisagísticos e ecológicos do Barrocal e fomentar de forma equilibrada e sustentada, o desenvolvimento económico, social e cultural da região, incentivando e apoiando as actividades tradicionais, promovendo o ordenamento do território para que o seu uso seja feito sem prejuízo desses fins – **deveria, previamente à aprovação, sujeitar a avaliação de impacte ambiental, estes projetos.**

Mais, ainda que **recaindo sobre a CD a imposição legal de suscitar o procedimento de AIA,** porquanto esta é a única entidade que autoriza os projetos, julga-se que o **dever de atuar na alçada do princípio da prevenção, abrange todas as entidades envolvidas.**

Neste sentido, qualquer entidade, em particular aquelas cuja missão consiste na proteção dos recursos e valores naturais, poderia ter suscitado a necessidade de sujeitar estes projetos a AIA, alertando a Comissão Diretiva para o seu dever ou recorrendo à Autoridade Nacional de AIA.

Apesar de aquela Comissão ter decidido pela aprovação sem recorrer ao seu Conselho Consultivo, no qual a CCDR Algarve, a ARH Algarve e o ICNF, e também a DRAP Algarve estão representados, estas entidades tiveram conhecimento dos projetos em fase anterior à deliberação, de 23 de fevereiro de 2012, e poderiam ter obstado à sua autorização sem prévia AIA.

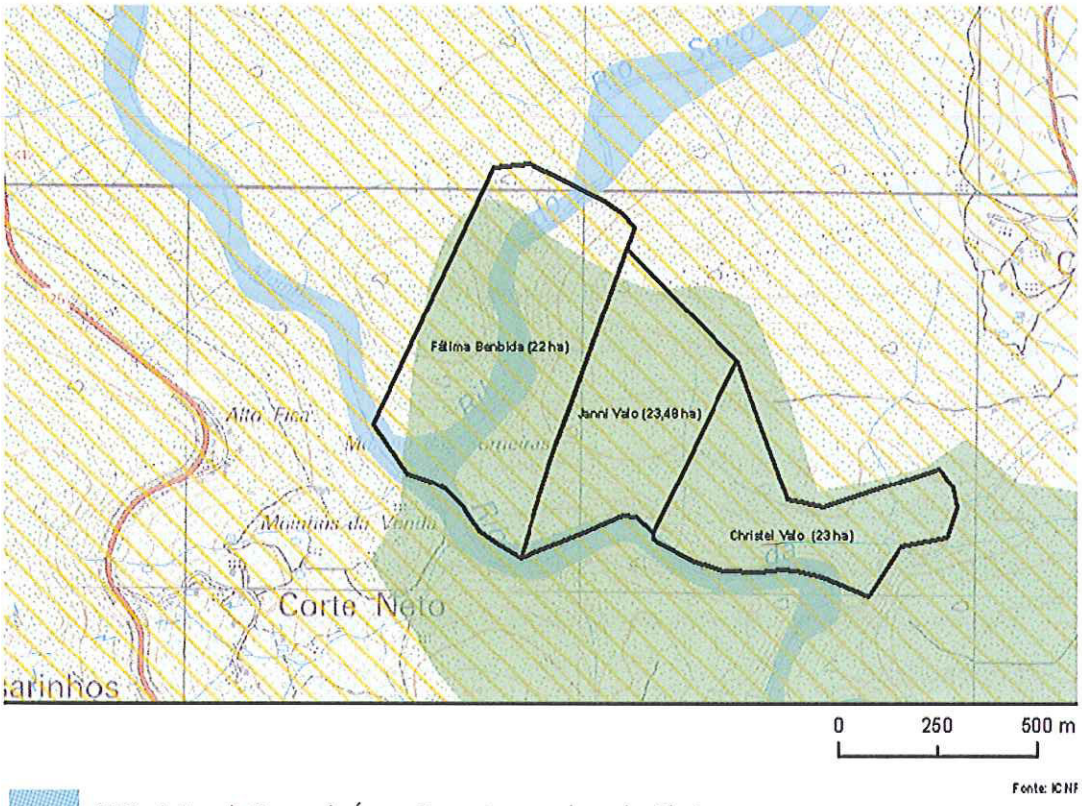
Seria, ainda, possível fazer essa proposta junto do membro do Governo responsável pela área do ambiente, pelas razões já apontadas, ao abrigo do nº 5 do artigo 1º do RJAIA[59] então em vigor.

---

[58] Conforme o artigo 3º do Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro de 2010 (DR II Série).

[59] "5—São ainda sujeitos a AIA os projectos que em função da sua localização, dimensão ou natureza sejam considerados, por decisão conjunta do membro do Governo competente na área do projecto em razão da matéria e do membro do

Figura 5 – Síntese da repercussão espacial dos projetos iniciais apresentados ao ICNB, à CCDR Algarve e à CD



REN – Leitos de Cursos de Água e Zonas Ameaçadas pelas Cheias

Rede Natura 2000 – Sítio Barrocal (PTCON0049)

Área Protegida – Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola

Área de intervenção dos projetos iniciais

Extensão da Área Protegida (ha)	Interferência dos projetos com a Área Protegida (há)	Proporção da interferência dos projetos com a Área Protegida
406,38	61,48	15%

Cada uma das entidades conheceu a totalidade da área proposta para intervenção que, num primeiro momento, foi requerida pelas três proponentes, em três requerimentos distintos mas com a mesma data[60].

Governo responsável pela área do ambiente, como susceptíveis de provocar um impacte significativo no ambiente, tendo em conta os critérios estabelecidos no anexo V."

[60] Requerimentos iniciais dão entrada em 06.10.2011 na CCDR Algarve, em 07.10.2011 na ARH Algarve e em 16.01.2012 no ICNF. A CD toma conhecimento dos projetos em 19.11.2012, pela ARH Algarve.

A ARH Algarve, nos ofícios remetidos às restantes entidades, também denotou serem três requerentes que pretendiam plantar 23 ha de olival cada um, em terrenos adjacentes, pelo que a área de olival a plantar seria de cerca de 70 ha. Nos requerimentos que juntou em anexo, constava a indicação, fornecida pelo proponente, que se tratava de um olival intensivo. Nos formulários do ProDer e nos requerimentos iniciais apresentados à CCDR também consta a designação de olival intensivo.

Acresce que as quatro proponentes são sociedades comodatárias ou arrendatárias da empresa "Vida Vital, Empreendimentos Imobiliários, S.A." e apresentam a mesma morada para a sua sede.

Não obstante tudo o que se referiu, reconhece-se que a ausência de entidade licenciadora para algumas das ações previstas no RJAIA dificulta a aplicação do regime legal, motivo pelo qual é pertinente considerar a necessidade de existência de um processo de licenciamento ou autorização da respetiva ação ou uso, de modo a que se confira operacionalidade, nomeadamente, ao n.º 2, e ao ponto iii) da al b) do n.º 3 e do artigo 2.º e artigo n.º 22º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

3.6. Regime jurídico do FEADER, Investimento ProDer – Jovem agricultor

Por consulta da plataforma informática gerida pelo IFAP, foi possível aferir que as três proponentes com projetos aprovados no âmbito do ProDer, apresentaram a pagamento, cada uma, **faturas datadas de 04.08.2012,** respetivamente, no valor de 70.812,41 € ("Zenithrainbow"), 67.733,57 €, ("Oliveparadise") e 70.812,41 € ("Wildsummer") (doc. de fls. 362 a 376). Estas faturas correspondem a operações de "desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno", "marcação e piquetagem" e "abrir e tapar covas". A DRAP/IFAP promoveu o reembolso das faturas datadas de 04.08.2012, em julho de 2013, no valor, respetivamente, de 36,431.85 €, 33,986.40 € e 40,751.55 € (doc. de fls. 356 a 361). Do mesmo modo, liquidou o pagamento do prémio à instalação de jovem agricultor, no montante de 30,000 €, por proponente.

Todavia, as informações recolhidas até ao momento por esta Inspeção-Geral assinalam que a execução da obra **teria sido iniciada apenas no verão de 2013**, após confirmação de isenção da CCDR Algarve no âmbito do Regime Jurídico da REN, pelo que presumivelmente, à data da emissão das faturas, e mesmo nos 10 meses seguintes, as ações já pagas não haviam sido executadas.

O contrato assinado pelas proponentes, vincula-as a executar o projeto entre 02.01.2012 e 31.12.2013 (doc. de fls. 324 a 352).

Os proponentes submeteram, no âmbito do ProDer, um pedido de alteração do período de execução do projeto entre 16.03.2013 e 31.12.2014, **alegando que apenas iniciaram os trabalhos a 16.03.2013, após a aprovação do projeto** (doc. de fls. 353 a 355). Ora este pedido, ainda sem resposta por parte da DRAP em novembro de 2013, é incongruente com as faturas já avançadas e pagas, que seriam uma prova bastante de que a execução dos trabalhos remonta a agosto de 2012.

Face ao exposto, atentas as atribuições da DRAP Algarve, no âmbito da alínea c), n.º 2 do artº 2º do Decreto Regulamentar n.º 39/2012, de 11 de abril, solicitou-se a esta entidade informação sobre a regularidade do pagamento já efetuado, em cada um dos três projetos ProDer (PA 29768, PA 29769 e PA29770), por via da verificação física no terreno dos trabalhos executados.

Em resposta, esclareceu a DRAP Algarve ter verificado que os pedidos de pagamento realizados junto da DRAP pelas sociedades "Zenithrainbow", "Oliparadise" e "Wildsummer" correspondentes a três faturas emitidas em 03 e 04.08.2012 pela empresa "Light Line Unipessoal, Lda," relativas a execução dos trabalhos de desmatação, remoção de pedras, regularização do terreno, marcação e piquetagem e abertura e fecho de covas, **estão em situação irregular, pois deveriam corresponder, respetivamente a 20,41 ha, 19,16 ha e 23 ha, e no local confirmou-se a intervenção em apenas, respetivamente, 0,0055 ha, 0,1 ha e 11,7 ha** (doc. de fls. 499 a 516).

Relativamente à fatura datada de 13.11.2013, que a empresa "Wildsummer" havia submetido a pagamento junto da DRAP, respeitante à aquisição de sistema de rega gota a gota, 1 unidade central de filtragem e 1 unidade de automatização do sistema de rega, informou aquela entidade que os sistemas referidos **não se encontravam instalados no local**, não existindo sequer a abertura de furo, **pelo que o pedido de pagamento está em situação irregular.**

Mais referiu a DRAP que, não obstante ter detetado que a intervenção estava a decorrer em algumas zonas excluídas dos pareceres da CCDR e ICNF, num total de 1,7 ha, não detectou outras situações de incumprimentos dos condicionalismos descritos nos pareceres destas entidades, passíveis de verificação no local.

Quanto às irregularidades detectadas relativas ao pagamento indevido de faturas, a DRAP indicou estarem a ser assegurados os procedimentos legais para reanálise dos pedidos de pagamento

referidos e o apuramento das consequências previstas para estas tipologias de incumprimento, tendo igualmente informado o ICNF e a CCDR Algarve das situações detetadas (doc. de fls. 517 a 520).

No apuramento das consequências dos incumprimentos relatados, aplica-se, nomeadamente, o Decreto-Lei n.º 37-A/2008, de 5 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 66/2009, de 20 de março, que estabeleceu as regras gerais de aplicação dos programas de desenvolvimento rural financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)[61], conjugado com as condições contratuais, bem como o direito criminal sobre a matéria.

E, neste sentido, encontra-se já a DRAP Algarve a analisar e a coligar as peças documentais atinentes à participação junto do Ministério Público da indiciária prática do crime de fraude na obtenção de subsídio.

Acresce que, analisados pela DRAP os pedidos de prorrogação do prazo de execução solicitados pelos promotores foi proposto o seu indeferimento à Autoridade de Gestão do ProDer, porquanto, os argumentos invocados pelo promotores para solicitar a prorrogação do prazo de execução não são coerentes, na medida em que invocam que só lhes foi possível iniciar os trabalhos em 16-3-2013 quando, em incompatibilidade, apresentaram documentos de despesas, nos pedidos de pagamento, de trabalhos iniciados (supostamente) no mês de agosto de 2012. (doc. de fls. 531 e 532).

[61] Que inclui no seu artigo 9º, como "Obrigações dos beneficiários, (...) h) Cumprir os normativos nacionais e comunitários em matéria de ambiente, higiene e bem-estar animal. No artigo 11.º, determina que o "1 — O incumprimento das obrigações legais ou contratuais do beneficiário por facto que lhe seja imputável, a verificação de qualquer irregularidade, bem como a inexistência ou a perda de qualquer dos requisitos de concessão do apoio podem determinar a resolução unilateral do contrato."

4. CONCLUSÕES

A avaliação aqui retratada, que procurou, fundamentalmente, aferir a legalidade e regularidade dos procedimentos e consequentes atos administrativas praticados pelas entidades administrativas que determinaram a "aprovação" dos projetos de instalação de olival em REN, Rede Natura e área Protegida Local, permitiu alcançar os seguintes resultados:

4.1. Relativos às caraterísticas das ações propostas, em função dos regimes jurídicos aplicáveis:

4.1.1. O âmbito territorial dos oito projetos aqui referenciados, com área cumulativa de aproximadamente **92 hectares espacialmente contíguos**, destinados à plantação de olival, **incide sobre solos da REN**, tendo subjacentes **áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre**, em particular a tipologia por esta restrição de utilidade pública classificada como "áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos"[62].

Com efeito, o sistema físico no qual se perspetiva desenvolver estes projetos coincide, com uma das **áreas de recarga do sistema aquífero Querença-Silves** que, à luz do Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve[63], constitui-se como uma *massa de água subterrânea* [é] *intensamente explorada e que é conhecido o risco de sobreexploração*", configurando-se, até, como uma reserva estratégica para o Algarve, onde afloram formações carbonatadas carsificadas de elevada capacidade de infiltração, apresentando também uma elevada vulnerabilidade hidrogeológica à poluição.

4.1.2. Intrínsecos à geologia e à litologia, **o solo** sobre o qual se pretende intervir apresenta, de acordo com a Carta de Capacidade de Uso do Solo veiculada pela DGADR, "*limitações muito severas*" pelo facto de, segundo a Carta de Solos, estar associado a afloramentos rochosos de calcários ou dolomias, **não sendo susceptível de utilização agrícola**.

4.1.3. O âmbito e a escala em que estes projetos foram perspetivados não se confinam apenas ao sistema físico acima descrito, que integra uma das componentes da REN, mas,

---

[62] Com o Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, as áreas designadas na Carta da REN como "áreas de máxima infiltração", delimitadas nos termos do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março, são agora designadas por "áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos", por força do n.º 3 do seu artigo 43.º.

[63] Plano de Gestão das Bacias Hidrográficas que integram a Região Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (RH8).

simultaneamente, com o sistema biológico que a complementa, onde se destaca, no caso em apreço, a **interferência das ações** com o Sítio de Importância Comunitária (SIC) do Barrocal integrado na **Rede Natura 2000**, e com a **Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL)**, contida na Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Sistematizando, **a totalidade da área dos projetos foi implantada no Sistema Nacional de Áreas Classificadas**, 40% (38 hectares) envolvendo a utilização de solos integrados na Rede Nacional de Áreas Protegidas.

À escala da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola, **as ações projetadas envolvem a afetação, a** um **regime de monocultura intensiva de regadio, de mais de 9% desta área nuclear da Rede Fundamental de Conservação da Natureza.**

4.1.4. Constituindo-se como o quadro de referência para a elaboração dos PMOT, o **PROT Algarve**, aprovado pela RCM n.º 102/2007, de 3 de agosto, através da Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (ERPVA) por ele definida, firmou um modelo de desenvolvimento assente na conservação da natureza e na biodiversidade como factores de oportunidade no desenvolvimento das atividades sócio-económicas.

No caso, tendo como referência a cartografia complementar que constitui aquele Plano Regional, conclui-se que todos **os projetos se situam em Unidades Ecológicas que compõem a ERPVA**, cujas orientações de gestão visam, fundamentalmente, assegurar a conservação dos afloramentos rochosos e interditar a conversão para culturas regadas de exploração intensiva.

4.1.5. Não obstante a **vinculação situacional dos terrenos**, imanente, como acima se expôs, às suas caraterísticas físicas e integração na Rede Fundamental de Conservação da Natureza[64], os proponentes dos projetos candidataram-se, em dezembro 2011, para financiamento no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural (ProDer), à **plantação de olival intensivo de regadio** (476 árvores/hectare), traduzido num investimento no valor de 1.106.459,72 €, cujo montante elegível é de 874.078,81 €, correspondentes a **614.447,28 € de despesa pública** (incluindo prémios a Jovens Agricultores), **a executar**

[64] Consignada no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, que estabelece o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

com recurso à desmatação integral dos terrenos, à sua regularização e à plantação em covas por despedrega para criação de solo agrícola.

4.1.6. A antecipar a aprovação das candidaturas no âmbito do ProDer, **os requerimentos de utilização de recursos hídricos, no caso da APA/ARH Algarve e da Comissão Diretiva da APPLOCAL, e os projetos, no caso da CCDR Algarve e do ICNF foram apreciados** em razão da localização e na esfera das competências próprias no domínio, respetivamente, da emissão de TURH no âmbito do RJRH, no âmbito do RJCNB, do RJREN e do RJRN2000.

4.2. Relativos à análise dos processos instruídos no âmbito do Regime Jurídico da REN (RJREN) pela CCDR Algarve:

4.2.1 Irregularidade no procedimento desencadeado pela CCDR Algarve com vista à apreciação das comunicações prévias, porquanto se impunha, por força do artigo 24.º do RJREN que a tomada de decisão sobre estas comunicações fosse traçada em conferência de serviços, circunstância que não ocorreu.

Tal facto, para além de se apresentar em confronto com o estipulado legalmente, terá contribuído para condicionar o acesso a informação relevante em fase prévia à tomada de decisão por parte das diversas entidades administrativas, e determinado que os pedidos das proponentes fossem analisados numa perspetiva compartimentada, sem avaliar adequadamente as relações entre os fatores bióticos e abióticos, e os efeitos cumulativos ao considerar cada requerimento de forma isolada.

Note-se, no entanto, a particular dificuldade de concertação com todas as entidades que, em razão da matéria, se pronunciam em sede de conferência de serviços, atentos os diferentes regimes, procedimentos e prazos legais que advém dos diversos comandos normativos aplicáveis (*vide* 3.1.1).

4.2.2 Ilegalidade do despacho exarado pelo Vice Presidente da CCDR Algarve na informação interna que propõe a decisão final de não aceitação da comunicação prévia, que advém do não cumprimento do dever de decidir plasmado no artigo 9.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

A violação aqui referenciada, eventualmente passível de enquadramento no âmbito da violação de deveres funcionais a que estão sujeitos os trabalhadores em exercício de funções públicas, não pode hoje ser sindicada, em virtude de se encontrar prescrito o prazo para a determinação do procedimento disciplinar (cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro) (*vide* 3.1.2).

4.2.3 **Nulidade dos atos administrativos** praticados pela **CCDR**, consubstanciados no seus ofício de 11.12.2012 e 19.12.2012, nos termos previstos no artigo 27.º do RJREN, uma vez que esta entidade, considerando a isenção de comunicação prévia, não cuidou de assegurar a compatibilidade da ação nos termos referenciados nos n.º 2 e 3 do referido artigo 20.º.

A CCDR Algarve considerou a ação como isenta de comunicação prévia e deu como extinto o procedimento de análise no âmbito do RJREN sem ponderar da efectiva conformidade das ações propostas com a alínea a) do n.º 3 do artigo 20.º do RJREN, que remete para o anexo I deste regime jurídico, ou seja com as funções da área onde se insere o projeto.

As ações traduzem-se na destruição do revestimento vegetal para criação de solo agrícola, associada a despedrega, circunstância que coloca em causa, a área estratégica de proteção e recarga do aquífero Querença-Silves, pois contribui, segundo a ARH Algarve, **significativa e irreversivelmente para o efeito cumulativo de redução da capacidade de infiltração e degradação do estado quantitativo das águas subterrâneas** (*vide* 3.1.2 e 3.1.3).

4.2.4 A CCDR emitiu um Auto de Notícia, em 05.09.2012 e, posteriormente embargou trabalhos de construção de caminhos em área de REN, realizados por um dos proponentes, sem a devida comunicação prévia, ao abrigo do RJREN (*vide* 2.6).

4.2.5 Foi aprovada pelo ICNB/ICNF uma parcela afeta à tipologia REN "leitos dos cursos de água" e "zonas ameaçadas pelas cheias" sujeita a comunicação prévia, ao abrigo do artigo 20º, cuja utilização não foi ponderada pela CCDR Algarve, porquanto não lhe foi apresentado pelo requerente qualquer solicitação nesse sentido (*vide* 2.6).

4.2.6 A alteração legislativa operada pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro ao Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, ao eliminar a figura da "autorização",

acentua a responsabilização dos particulares e a prevalência do modelo de controlo e fiscalização sucessivo pelas entidades públicas competentes, dos usos e ações efetivamente concretizados.

Nesta lógica, ações isentas de controlo prévio, passarão a ser desde logo enquadradas pelos particulares como passíveis de concretização, correndo-se o risco de não ser considerada a compatibilidade da ação com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas em REN, nos termos constantes do n.º 2 e 3 do artigo 20.º, desvirtuando-se assim a proteção dos bens jurídicos merecedores de tutela, em especial este último n.º 3 que impõe que as ações, para além de isentas ou sujeitas a uma mera comunicação prévia, tenham que, igualmente, não colocar em causa as funções das respectivas áreas nos termos do anexo I deste regime jurídico (*vide* 3.1.4).

4.2.7 O conceito "sem alteração significativa da topografia" apresenta-se indefinido em termos operacionais. A premência de concretizar esta definição prende-se com a inclusão, ou não, da despedrega como uma ação que provoca alteração topográfica, e da necessidade de a impedir nas "áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos". Releva-se a fundamentação, alicerçada em pressupostos apresentados pela CCDR Algarve, que se julga ser de interesse divulgar junto da CNREN, obtendo por parte desta entidade um parecer da sua conformidade, com vista à necessária harmonização de critérios, entre as entidades competentes (*vide* 3.1.4).

4.3. Relativos à análise dos processos instruídos no âmbito do Regime Jurídico da Rede Natura 2000 (RJRN2000), por parte do ICNF

4.3.1 O ICNB/ICNF emitiu pareceres favoráveis condicionados, no âmbito do RJRN2000 à instalação dos olivais, considerando que a utilização agrícola não afetaria os habitats naturais que levaram à classificação do Sítio Barrocal, tendo salvaguardado uma área de 32,54 ha (não aprovada), para a sua conservação, numa *ótica de compatibilização do aproveitamento das potencialidades agrícolas com a conservação dos valores naturais que ocorrem na área envolvente à proposta de intervenção* (*vide* 3.2.1).

4.3.2 Não resultam quaisquer evidências de que o ICNB/ICNF, em fase anterior à emissão dos pareceres, tenha objetivamente ponderado se os correspondentes projetos, no seu

conjunto, eram suscetíveis de afetar de forma significativa os objetivos de conservação da referida zona, dispensando a avaliação de incidências ambientais (Ainca).

Sem o desenvolvimento de tal procedimento, não pode o ICNB/ICNF demonstrar que as ações em causa coincidem com operações culturais de desenvolvimento agrícola compatíveis com a proteção dos habitats protegidos, uma vez que essas corresponderão à atividade agro-silvo extensiva, de sequeiro, conforme descreve a RCM n.º 115/2008, na ficha do Sítio Barrocal, que identifica a intensificação agrícola como uma ameaça à manutenção dos habitats.

A irregularidade detetada subsume-se à preterição de formalidade legal, essencial à formação da vontade da Administração, vício que se reconduz à anulabilidade do ato, por força do 135.º do CPA.

Assim sendo, considera-se ter já sido operada a consolidação jurídica dos pareceres emitidos pelo ICNB /ICNF, sem prévia AInca, pelo decurso do prazo de um ano, que é o prazo máximo para o recurso contencioso do acto anulável, conforme artigo 141.º do CPA (*vide* 3.2.1).

4.3.3 As condições impostas pelos seus pareceres favoráveis, devem enunciar de forma clara, precisa e completa o seu conteúdo, de modo a poder determinar-se inequivocamente o seu sentido, alcance e efeitos jurídicos, afastando quaisquer dúvidas à Administração Pública e às proponentes do seu intuito e abrangência, conforme consubstanciado no n.º 2 do artigo 123º do CPA (*vide* 3.2.2).

4.3.4 As operações de instalação do olival em curso não dão cumprimento aos parecer emitido pelo ICNF, porquanto se promove uma desmatação com recurso a retroescavadora, que em simultâneo procede a uma despedrega que não se cinge às covas de plantação e abertura de valas para rega (*vide* 3.2.2).

4.3.5 No que concerne à condicionante inscrita nos pareceres desta entidade respeitante à obrigatoriedade de adoção de *modos de produção integrada e agricultura biológica,* o ICNF, não tomou, ainda, medidas de forma a assegurar que as proponentes optaram por um destes dois tipos de produção e que esse modo de produção será implementado no decorrer da fase da execução, (plantação do olival), manifestando o cumprimento pelo disposto na legislação aplicável (*vide* 3.2.2).

4.3.6 Necessidade de assegurar que a instrução dos pedidos de parecer no âmbito do RJRN2000 contenha os elementos necessários à caraterização dos projetos (nomeadamente, a dimensão, escala, área, ocupação da terra; alterações físicas decorrentes do plano ou projecto, por exemplo em resultado de escavações; pressão sobre recursos naturais; emissões e resíduos; atividades de transporte; duração da construção, da exploração, da desativação), de modo a fundamentar a decisão relativa à suscetibilidade de afetação da zona de forma significativa (*vide* 3.2.2).

4.3.7 O ICNF analisou os dados reportados em 4.7.7 e apurou a execução do projeto em área não aprovada de 0,1578 ha, tendo sido dada indicação para levantamento do competente Auto de Notícia, de acordo com o disposto no artigo 24º do Decreto-Lei nº 140/99, de 24 de abril, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro. O ICNF irá, ainda, aferir a eventual necessidade de aplicação de medidas de reposição da legalidade (*vide* 2.6).

4.4. Relativos à análise dos procedimentos desencadeados no âmbito do regime jurídico da Conservação da Natureza, em especial, do Regulamento da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola (APPLOCAL), pela respetiva Comissão Diretiva (CD)

Ilegalidade da iniciativa do procedimento de autorização desencadeado pela CD porquanto o que o determinou foi uma comunicação da ARH Algarve, na qual esta entidade dava conhecimento à CD do deferimento da pretensão dos requerentes relativa ao pedido de utilização de recursos hídricos para captação de água destinada a rega de olival e não qualquer requerimento do particular no sentido de obter a aprovação para as atividades a desencadear na área de paisagem protegida.

Note-se que estamos perante uma situação de nulidade, por via da carência absoluta de forma legal, conforme determinação da al. f) do n.º 1 do artigo 133.º, por se tratar da prática de um ato administrativo sem requerimento do interessado e sem procedimento (*vide* 3.3).

4.5. Relativos ao enquadramento das ações propostas no âmbito do regime jurídico dos Recurso hídricos (RJRH)

4.5.1. A ARH Algarve encontrava-se vinculada a deferir o pedido utilização de recursos hídricos para captação de água subterrânea do aquífero Querença-Silves que lhe foi dirigido

pelas proponentes, em 2 meses, sob pena do seu deferimento tácito, pois não se verificaram os pressupostos que impunham o seu indeferimento, patentes no regime jurídico dos recursos hídricos (RJRH) (*vide* 3.4.2).

4.5.2. As referidas captações nunca foram executadas, encontrando-se os respetivos TURH, caducados (*vide* 3.4.2).

4.5.3. A ARH considerou que a instalação e exploração do olival, *per si*, nos termos propostos, não será suscetível de afetar significativamente o estado qualitativo e quantitativo da massa de água subterrânea, referindo-se, respetivamente, ao modo de produção biológico e integrado e ao reduzido impacte quantitativo dos volumes máximos de água permitidos para a extração, termos que apenas terão efetividade se tal for garantido em sede de fiscalização (*vide* 3.4.4).

4.5.4. Por outro lado, e referindo-se à execução do projeto em causa, é declarado pela ARH que a criação de solo agrícola por despedrega, contribui significativa e irreversivelmente para o efeito cumulativo de redução da capacidade de infiltração, pelo que existindo condições legais para tal, não deviam ser permitidas estas ações. Não obstante reconhecer a necessidade de aplicar o princípio da prevenção, a ARH Algarve/APA afirma não dispor de instrumentos com força jurídica para impedir a referida instalação e sua exploração.

4.5.5. Não estão reunidas as condições de facto e de direito para determinar a suspensão da execução dos oito projetos de olival, ao abrigo da alínea b), n.º 2, do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, pois apesar de serem ações potencialmente danosas para o ambiente, não implicam um risco iminente para a proteção da saúde pública e para a segurança de pessoas e bens (*vide* 3.4.4).

4.5.6. As captações para abastecimento público no aquífero Querença-Silves, da responsabilidade dos Municípios de Loulé, Albufeira, Silves e Lagoa, das quais 9 estão em funcionamento e 32 encontram-se em reserva, não se encontram abrangidas por títulos de utilização dos recursos hídricos (TURH) nem mesmo foram apresentadas por aquelas edilidades propostas de delimitação dos perímetros de proteção e dos pedidos de TURH, ao contrário do que já ocorreu com as 17 captações a cargo da empresa "Águas do Algarve" (*vide* 3.4.5).

4.5.7. As captações dos referidos Municípios encontram-se em funções desde o início da década de 80 do século passado.

Relativamente a estas 41 captações, a ARH não assegurou a delimitação dos perímetros de proteção de todas as captações de água utilizadas para abastecimento público no aquífero Querença-Silves, incluindo aquelas que estão em reserva e que poderão ser necessárias em momento que não é possível antecipar, nem mesmo fez uso da sua competência sancionatória visando reprimir a ausência de TURH (*vide* 3.4.5).

4.5.8. A ARH/APA não se muniu, ainda, dos instrumentos especiais previstos na legislação em vigor, designadamente as previstas nos artigo 27º ou 38º da Lei da Água, que garantiriam a salvaguarda do aquífero Querença-Silves no local da intervenção, uma competência que lhe incumbe no âmbito do RJRH.

Com efeito, na vigência do Plano de Gestão Hidrográfica, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 12/2002, de 9 de março, bem como do Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve (PGBH)[65], não vigora qualquer instrumento que concretize a salvaguarda do aquífero Querença-Silves.

Sem desconsiderar a relevância da elaboração do Plano Específico de Gestão de Água (PEGA), previsto no Programa de Medidas do PGBH (artigo 30º da Lei da Água), julga-se que em virtude do lapso de tempo que poderá decorrer até ao momento da sua elaboração e à premência de assegurar a salvaguarda da zona de infiltração máxima de Querença-Silves, as informações disponíveis sobre esta massa de água subterrânea no PGBH, são suficientes para justificar a imposição de restrições a usos e ações que a afetem, por via de regulamentação aprovada por Portaria ou outra legislação específica (artigo 27º ou 38º da Lei da Água).

Neste sentido, destaca-se, do referido Programa de Medidas, a Medida Sbt4 – Protecção das Zonas de Infiltração Máxima, Ação A, que propõe e elenca restrições no sentido de garantir o equilíbrio entre a captação e a recarga e evitar a degradação da qualidade das massas de água subterrânea, incluindo a limitação da profundidade e

[65] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16-E/2013, de 22 de março.

área das despedregas e interdição em alguns locais com maior número de afloramentos rochosos com carsificação desenvolvida (*vide* 3.4.4 e 3.4.6).

4.5.9. Necessidade de assegurar que, para a emissão de TURH, a APA recorre a atualização das dotações de rega de referência, que correspondem às melhores práticas estabelecidas no anterior Plano de Gestão Hidrográfica, por cultura e por concelho.

Face às técnicas e tecnologias entretanto desenvolvidas e adoptadas, dever-se-á assegurar que essas dotações se mantêm atualizadas, acautelando, na fase do licenciamento, um uso eficiente da água. Esta recomendação é mais premente pelos riscos de sobre exploração do aquífero Querença-Silves, referenciados no ponto 3.4.1.

Note-se que, não obstante a execução do projeto nos termos propostos implicar volumes máximos de água que a ARH indica corresponderem apenas a 0,5% da disponibilidade do recurso, o uso agrícola corresponde a 80 % do consumo total de água em Portugal, preconizando-se no Plano Nacional do Uso Eficiente da Água "um aumento na eficiência de utilização da água", mas permanecendo "uma parcela importante de desperdício, associada a ineficiência de usos e perdas, continuando a existir oportunidades para uma melhoria significativa do consumo de água" (*vide* 3.4.3).

4.6. Relativos ao enquadramento das ações propostas no âmbito do regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA)

4.6.1. Os projetos apresentados pelas quatro sociedades proponentes são potencialmente suscetíveis de provocar impactes significativos no ambiente em função da sua localização, dimensão e natureza, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo III do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (RJAIA), equivalentes ao anexo V do diploma anterior, agora por este revogado.

Dos critérios constantes no anexo III, baseados nas caraterísticas do impacte potencial dos projetos destaca-se, respetivamente, os impactes cumulativos de projetos de agricultura intensiva em área não cultivada há mais de 5 anos, que em conjunto apresentam parcelas contíguas superiores a 50 ha, localizadas em área sensível, e de reserva e proteção estratégica de água subterrânea, e o impacto nos afloramentos rochosos e, consequentemente, na capacidade de recarga do aquífero.

A utilização sustentável do aquífero Querença-Silves e da sua zona de proteção e recarga, visa assegurar o interesse público através da satisfação das necessidades das gerações atuais sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades e proporcionar critérios de afetação aos vários tipos de usos pretendidos, tendo em conta o valor económico de cada um deles, bem como assegurar a harmonização da gestão das águas com o desenvolvimento regional e as políticas setoriais, os direitos individuais e os interesses locais.

De igual modo, a proteção da biodiversidade e dos valores naturais associados, apelam à compatibilização entre as medidas necessárias para garantir a conservação dos habitats e das populações das espécies que fundamentaram a classificação da Zona e o tipo de gestão agrícola e florestal praticado.

Nestas circunstâncias, impõe-se uma abordagem sistémica e coerente dos diferentes regimes legais, uma avaliação integrada dos projetos que incida nos impactos ecológicos e de outros componentes ambientais, como o solo e hidrogeologia, recursos hídricos e paisagem, para além das componentes sociais e económicas (*vide* 3.5).

4.6.2. Inexistência de um regime jurídico de licenciamento da atividade agrícola intensiva e, consequentemente, de uma entidade da Administração Pública que acautele, em fase prévia à sua instalação, o cumprimento das condicionantes dessa atividade, que poderá ter impactes ambientais negativos.

A falta de licenciamento, contribui, ainda, para que projetos como os aqui retratados não venham a ser objeto de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA), por não serem do conhecimento da Autoridade de AIA e por ausência de uma entidade licenciadora ou competente para a autorização do projeto (*vide* 3.5).

4.6.3. Necessidade de concretizar as definições de "reconversão de terras não cultivadas há mas de 5 anos" e "agricultura intensiva", harmonizando os critérios na implementação do RJAIA e garantindo a sujeição, a este regime, das atividades cujos impactes devam ser avaliados em fase prévia à sua instalação (*vide* 3.5).

4.7. Relativos ao enquadramento das ações propostas no âmbito do Regime jurídico do FEADER, Investimento ProDer – Jovem agricultor

4.7.1. As três proponentes com projetos aprovados no âmbito do ProDer, apresentaram cada uma delas, pedidos para pagamento de faturas datadas de 03 e 04.08.2012, respetivamente, no valor de 70.812,41 € ("Zenithrainbow"), 67.733,57 €, ("Oliveparadise") e 70.812,41 € ("Wildsummer").

Estas faturas, que correspondem às operações de "desmatação, remoção de pedras e regularização do terreno", "marcação e piquetagem" e "abrir e tapar covas" permitem situar o desenvolvimento das atividades referenciadas num período temporal abrangido pelo prazo aprovado pelo ProDer para a execução do projeto (entre 02.01.2012 e 31.12.2013) (*vide* 3.6).

4.7.2. A data constante das faturas é anterior à pronúncia da CCDR Algarve relativa à isenção de comunicação prévia ao abrigo do RJREN, de 11.12.2012. É igualmente incongruente com o pedido submetido pelas proponentes no âmbito do ProDer, que solicita a alteração das datas de execução do projeto para o período compreendido entre 16.03.2013 e 31.12.2014, alegando que apenas iniciaram os trabalhos a 16.03.2013. Nestas circunstâncias a DRAP propôs, junto da Autoridade de Gestão do ProDer, o indeferimento da prorrogação da data de execução do projeto (*vide* 3.6).

4.7.3. A DRAP/IFAP promoveu o reembolso das faturas apresentadas pelas três proponentes "Zenithrainbow", "Oliveparadise" e "Wildsummer", datadas de 03 e 04.08.2012, em julho de 2013, no valor, respetivamente, de 36,431.85 €, 33,986.40 € e 40,751.55 €. Nessa data, já havia sido pago o prémio à instalação de jovens agricultores, no montante de 30,000 €, por proponente (*vide* 3.6).

4.7.4. A verificação física efetuada pela DRAP aos trabalhos realizados pelas sociedades, permitiu apurar a irregularidade do pedido de pagamento, uma vez que a intervenção ocorrida no terreno, que deveria corresponder, respetivamente a 20,41 ha, 19,16 ha e 23 ha, e apenas foi realizada, respetivamente, em 0,0055 ha, 0,1 ha e 11,7 ha, o que corresponderia a 8,25 €, 150 € e 17550 € (*vide* 3.6).

4.7.5. Foi submetida a pagamento pela sociedade "Wildsummer", junto da DRAP, uma fatura datada de 13.11.2013, relativa à aquisição de sistema de rega gota a gota, 1 unidade

central de filtragem e 1 unidade de automatização do sistema de rega. Após confirmação no local foi constatado que os sistemas referidos não se encontravam instalados, não existindo sequer a abertura de furo, pelo que o pedido de pagamento também se encontra em situação irregular (*vide* 3.6).

4.7.6. As circunstâncias de facto referidas em 4.7.4. e 4.7.5, determinam a participação, pela DRAP Algarve, junto do Ministério Público, dos indícios da prática do crime de fraude na obtenção de subsídio, conforme previsto no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro (*vide* 3.6).

4.7.7. No âmbito da verificação física das ações, foi apurado pela DRAP que os trabalhos preparatórios relativos à instalação do olival estavam a decorrer em algumas zonas excluídas dos pareceres da CCDR e ICNF (*vide* 2.6).

5. RECOMENDAÇÕES

Num esforço de síntese, da análise realizada, emergem as seguintes recomendações decorrentes das conclusões alcançadas no âmbito desta ação de inspeção:

5.1 Referentes à CCDR Algarve:

5.1.1. Que ao abrigo do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, e nos termos previstos no n.º 1 do artigo 27.º do RJREN, a CCDR determine a nulidade dos atos administrativos por si praticados consubstanciados nos ofícios, respetivamente, com as ref^as^ S05451-201212-ORD (07.12.2012), S05481-201212-ORD (10.12.2012), S05484-201212-ORD (10.12.2012), S05362-201212-ORD (03.12.2012), no âmbito dos quais se pronunciou pela isenção de comunicação prévia dos usos e ações propostos face ao RJREN, sem demostrar estar assegurada a compatibilidade dos mesmos com as funções das respetivas áreas nos termos referenciados nos n.º^s^ 2 e 3 do artigo 20.º do referido regime (*vide* 4.2.3).

Caso esta entidade não determine a nulidade daqueles atos, promoverá esta Inspeção-Geral a a via da impugnação contenciosa dos mesmos.

5.1.2. Que, na qualidade de Autoridade de AIA, face aos potenciais efeitos cumulativos para o ambiente que decorrem das ações de despedrega e desmatação integral e da implementação dos 8 projetos de plantação de olival intensivo, em particular os decorrentes da sua localização coincidente com zona estratégica de proteção e recarga do aquífero Querença-Silves, integralmente classificada como Zona de Proteção Especial na Rede Natura 2000 e parcialmente afeta à Área Protegida Local da Fonte Benémola, bem como as funções da área consigmadas no RJREN, **determine a sua sujeição a AIA**, ao abrigo da subalínea *ii*) da alínea b) do n.º 3 do artº 1º, de acordo com os critérios estabelecidos no anexo III, do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro (*vide* 4.1.1, a 4.1.4 e 4.6.1)

5.1.3. Que, nessa sede e em articulação com a ARH, se pronuncie sobre a verificação efetiva do requisito cumulativo dispostos na al. a) do n.º 3 do artigo 20º do RJREN que obriga à preservação das condições hidrogeológicas que permitem a recarga do aquífero, afastando assim, ou confirmando, a interdição das ações e usos requeridos, no âmbito do RJREN (*vide* 4.2.3).

5.1.4. Que dê conhecimento a esta Inspeção-Geral da sequência dada ao processo de contraordenação n.º 14/2013 REN e respetivo embargo, em especial das decisões proferidas neste âmbito (*vide* 4.2.4).

5.1.5. Que, face às solicitações que lhe são submetidas no âmbito do RJREN, bem como no que decorre do exercício dos seus poderes de fiscalização, promova a verificação do cumprimento do que advém do articulado constante do n.º 3 do artigo 20º do RJREN, em especial no que respeita ao seu anexo I (*vide* 4.2.6).

5.1.6. Que garanta o exercício da ação fiscalizatória em toda a área abrangida pelos projetos de modo a que não sejam executadas ações ou usos em violação do RJREN (*vide* 4.2.5).

5.1.7. Que garanta o estrito cumprimento do artigo 24.º do RJREN, de modo a que seja adotada a conferência de serviços, em aderência ao artigo 10.º do CPA (*vide* 4.2.1).

5.2. Referentes ao ICNF:

5.2.1. Que desencadeie as medidas adequadas ao sancionamento da conduta das proponentes, violadora dos pareceres desta entidade administrativa, no que concerne aos moldes como está a decorrer a desmatação e a despedrega e que assegure desde já a implementação de modos de produção integrado ou biológico, sob pena de omissão censurável do dever de fiscalização (*vide* 4.3.4 e 4.3.5).

5.2.2. Que comunique a esta Inspeção-Geral a sequência dada ao Auto de Notícia, resultante do reporte efetuado pela DRAP, após verificação física que ocorreu em 03.12.2013, de execução da intervenção em áreas dos projetos excluídas pelo ICNF, em especial a identificação do processo de contraordenação instaurado e da eventual decisão proferida sobre o mesmo e de reposição da situação anterior à infração (*vide* 4.3.7 e 4.7.7).

5.2.3. Que, em futuros pareceres, enuncie de forma clara, precisa e completa o seu conteúdo, de modo a poder determinar-se inequivocamente o seu sentido, alcance e efeitos jurídicos, afastando quaisquer dúvidas à Administração Pública e às proponentes do seu intuito e abrangência, conforme consubstanciado no n.º 2 do artigo 123º do CPA (*vide* 4.3.3)

5.2.4. Necessidade de instituir procedimentos internos de modo a concluir de forma objetiva que os efeitos de ações, planos ou projetos que lhe são submetidos para parecer no âmbito do art. º 9º do RJRN2000, individualmente ou em conjunto com outros, não serão suscetíveis de afetar significativamente os sítios classificados, Zonas Especiais de Conservação ou Zonas de Proteção Especial, assegurando a tomada de decisões registadas, que fundamentem a dispensa de avaliação de incidências ambientais, aplicando o princípio da precaução e a necessidade de transparência no processo de decisão, em consonância com as orientações da Comissão Europeia (2001) (*vide* 4.3.2).

5.3. Referentes à CD da APPLOCAL:

Que ao abrigo do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, determine a nulidade da deliberação de aprovação dos projetos em causa, produzida no âmbito do artigo 11.º do Regulamento das Paisagens Protegidas Locais da Rocha da Pena e da Fonte Benémola, **por via da carência absoluta de forma legal, conforme determinação da al. f) do n.º 1 do artigo 133.º, por se tratar da prática de um ato administrativo sem requerimento do interessado e sem procedimento** (*vide* 4.4).

Caso esta entidade não determine a nulidade daqueles atos, promoverá esta Inspeção-Geral a a via da impugnação contenciosa dos mesmos.

5.4. Referentes à APA:

Em matéria de Recursos Hídricos, na Região Hidrográfica do Algarve:

5.4.1 Que implemente o Programa de Medidas incluso no PGBH da RH8, por via da publicação de regulamento, aprovado por portaria, que elenque as restrições constantes na Medida Sbt4, que visa a Protecção das Zonas de Infiltração Máxima, em particular as da Ação A, ou por via da legislação específica prevista no artigo 38º da Lei da Água, incluindo a limitação da profundidade e área das despedregas e interdição em alguns locais com maior número de afloramentos rochosos com carsificação desenvolvida (*vide* 5.5.8)

5.4.2 Que garanta que as quarenta e uma (41) captações, para abastecimento público no aquífero Querença-Silves, da responsabilidade dos Municípios de Loulé, Albufeira, Silves

e Lagoa, disponham dos respetivos TURH e delimitação de perímetros de proteção, atendendo à legislação aplicável, mas também ao Guia Técnico nº 11, ERSAR/LNEC, de 2009, na matéria da Protecção das Origens Subterrâneas nos Sistemas de Abastecimento de Água (*vide* 4.5.6 a 4.5.8)

5.4.3 Que assegure que as dotações de rega de referência utilizadas na atribuição de volumes de água anuais constantes nos TURH para captação de água se encontram atualizadas, em complemento com os trabalhos que se encontram a ser desenvolvidos nesse âmbito do Plano Nacional de Uso Eficiente da Água, acautelando na fase do licenciamento, um uso eficiente da água na atividade agrícola (*vide* 4.5.9).

Em matéria de Avaliação de Impacte Ambiental, como Autoridade Nacional:

5.4.4 Que a APA, como autoridade nacional de AIA, assegure a concretização inequívoca, por normas interpretativas, das definições conjugadas de "reconversão de terras não cultivadas há mais de 5 anos" e "agricultura intensiva", garantindo a sujeição ao regime jurídico de AIA das atividades enquadráveis no Anexo II, cujos impactes devam ser avaliados em fase prévia à sua instalação (*vide* 4.6.3).

5.5. Referentes à DRAP Algarve:

5.5.1 Que dê conhecimento a esta Inspeção-Geral do desenvolvimento das medidas já encetadas no âmbito das irregularidades de pagamento detetadas, designadamente em sede do regime sancionatório do incumprimento das obrigações dos beneficiários decorrentes do artigo 15º da Portaria n.º 357-A/2008, de 9 de maio, e das cláusulas do contrato financeiro, bem como da participação de prática indiciária de ilícito criminal junto do Ministério Público e da devolução dos subsídios auferidos indevidamente por parte das proponentes (*vide* 4.7.1 a 4.7.6).

5.5.2 Que dê conhecimento a esta Inspeção-Geral da pronúncia da Autoridade de Gestão do ProDer sobre o pedido de alteração do prazo de execução solicitado pelas proponentes (*vide* 4.7.2).

5.6. Referentes à CNREN:

Que se pronuncie sobre a definição apresentada pela CCDR Algarve para fundamentar o sentido da expressão "sem alteração significativa da topografia", designadamente na conjugação com a ação de despedrega que pode afetar a função das áreas estratégicas de proteção e recarga de aquíferos, com vista à necessária concretização e harmonização de critérios, entre as entidades competentes (*vide* 4.2.7).

5. 7. Referentes à Tutela do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia:

5.7.1 A ponderação da necessidade de alteração legislativa no âmbito do RJREN, tendo em vista o desenvolvimento dos necessários mecanismos legais que permitam clarificar o procedimentos a desencadear pelo particular com vista a garantir a execução do uso ou ação em cumprimento, cumulativo, de todas as condições previstas no n.º 3 do artigo 20º (*vide* 4.2.6).

5.7.2 A ponderação da necessidade de alinhamento e simplificação dos procedimentos administrativos, por via do texto dos diplomas referentes aos diversos regimes legais previstos no âmbito da conferência de serviços prevista no artigo 24º do RJREN, nomeadamente no que concerne à integração da instrução dos processos administrativos, à adequação dos prazos de resposta e à emissão de decisão única por parte das diversas entidades competentes (*vide* 4.2.1 e 4.5.1).

5. 8. Referentes à Tutela conjunta do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e Agricultura e Mar:

5.8.1 A ponderação da necessidade de regulamentar a instrução dos pedidos de parecer no âmbito do artigo 9º do RJRN2000, de modo a que estes sejam apresentados com os elementos necessários à caraterização dos projetos (descritos nas orientações da Comissão Europeia), de modo a evitar a necessidade de solicitar informação adicional aos proponentes para fundamentar a tomada de decisão relativa à suscetibilidade de afetar significativamente os sítios classificados, Zonas Especiais de Conservação ou Zonas de Proteção Especial (*vide* 4.3.6).

5.8.2 A ponderação da necessidade de prever uma entidade licenciadora ou responsável pela autorização das ações e usos potencialmente sujeitos ao RJAIA (em particular a prática da agricultura intensiva), de modo a conferir operacionalidade, nomeadamente, ao n.º 2, subalínea *iii*) da alínea b) do n.º 3 e do artigo 2.º, artigo 3.º e artigo n.º 22º do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro (*vide* 4.6.1 e 4.6.2).

6. PROPOSTAS

Face às conclusões alcançadas e recomendações enunciadas na presente ação de inspeção, propõe-se o seguinte:

6.1 O envio do Relatório ao **Gabinete de S. Ex.ª o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia**, atentas as recomendações constantes em 5.7 e 5.8.

6.2 O envio do Relatório ao **Gabinete de S. Ex.ª a Ministra da Agricultura e do Mar,** atentas as recomendações constantes em 5.8.

6.3 A promoção, junto dos **Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé** da via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades suscitadas no contexto dos atos administrativos desenvolvidos no ponto 3.1.3., por violação do RJREN, caso a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve, nos termos do n.º 2 do artigo 134.º do CPA, não declare a nulidade daqueles, como recomendado em 5.1.1.

6.4 A promoção, junto dos **Serviços do Ministério Público do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé** da via da impugnação contenciosa dos factos geradores das nulidades suscitadas no contexto do atos administrativo desenvolvido no ponto 3.3., por violação do CPA, caso a Comissão Diretiva da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola, nos termos do n.º 2 do artigo 134.º deste código, não declare a sua nulidade, como recomendado em 5.3.

6.5 Tendo em vista a necessidade de desenvolvimento das recomendações consignadas, respetivamente, nos pontos 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 e 5.6, propõe-se o envio do presente Relatório às seguintes entidades:

- **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve**
- **Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas**
- **Comissão Diretiva da Área de Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola**

- **Agência Portuguesa do Ambiente, IP (Administração de Região Hidrográfica do Algarve e Autoridade Nacional de AIA)**

- **Direção Regional de Agricultura e Pescas do Algarve**

- **Comissão Nacional da REN**

IGAMAOT, 21 de março de 2014.

À consideração superior,

A Chefe de Equipa Multidisciplinar,

(Ana Cristina Branco)

A Inspetora,

(Ana Isabel Garcia)