

**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE
E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SOBRE
REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA CONSERVAÇÃO DA
NATUREZA E BIODIVERSIDADE**

Enquadramento

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável tem vindo a acompanhar a evolução dos regimes de ordenamento e gestão territorial, tendo a propósito emitido pareceres e reflexões em particular sobre a Lei de Bases da Política Pública de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU) e a Lei de Bases do Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM), bem como sobre a respetiva regulamentação. Também no domínio da conservação da natureza o CNADS pronunciou-se, recentemente, sobre a proposta da nova Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

A proposta de alteração do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (Decreto-Lei 142/2008, de 24 de julho) decorre, como o proposto diploma reconhece, da “necessidade de adaptação das normas dos programas especiais ao novo paradigma de gestão territorial”.

Neste contexto, o Gabinete do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia solicitou ao CNADS a emissão de parecer acerca da presente versão, sobre a qual o Relator designado, Conselheiro José Guerreiro, com a colaboração dos Conselheiros Helena Calado, João Ferrão e António Domingos Abreu, elaborou uma Proposta de Parecer a qual, foi debatida e aprovada por correio eletrónico.

A. Apreciação geral

A presente proposta de alteração do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade pretende colmatar uma fragilidade já sublinhada em anteriores pareceres do CNADS no que concerne à transposição do conteúdo material dos Programas Especiais de Ordenamento do Território para os planos territoriais municipais e intermunicipais. Com efeito, apontou o CNADS, em parecer sobre a LBPPSOTU, a especial complexidade da integração dessas normas nos atuais PDM e da compatibilização de diferentes normas e regulamentos, bem como uma excessiva densificação dos IGT de âmbito municipal.

É precisamente neste contexto que a presente proposta de alteração do RJCNB vem dar corpo à evidente necessidade de “...reconhecendo que esses instrumentos têm um conteúdo material que os diferencia dos outros programas territoriais ...a elaboração de um regime próprio no qual são estabelecidas as regras relativas à utilização adequada e sustentável dos recursos que não se inscrevam na ocupação, uso e transformação do solo com incidência territorial urbanística”. Reconhece-se, conseqüentemente, a necessidade de manter as normas dos programas especiais¹, os atuais Planos Especiais de Ordenamento do Território, mas, mais importante, a questão fulcral que se levantou aquando da transição de PEOT para PDM, a saber: a capacidade de vinculação dos privados em relação às normas dos Programas e a função institucional da Autoridade Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade (ANCNB) na aplicação dessas normas.

Resulta daqui que a verdadeira questão de fundo será, para além da regulamentação específica das normas, a definição de competências funcionais entre a ANCNB e os municípios. Como a própria proposta refere, necessita de ser “clarificado o quadro de atuação da autoridade nacional em matéria de emissão de pareceres e autorizações a ações, atos e atividades condicionadas”. Ora recentemente emitiu o CNADS parecer sobre a ANCNB alertando para a necessidade de revisão do RJCNB precisamente porque, face ao novo paradigma de gestão territorial, podia ser criada uma “zona cinzenta” entre as competências municipais e as obrigações do Estado Central, em particular no caso da ANCNB.

¹ Leia-se, os atuais Programas Especiais de Ordenamento do Território, em particular os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, Planos de Ordenamento da Orla Costeira, Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e os Planos de Ordenamento de Estuários.

B. Apreciação na especialidade

A definição de competências funcionais agora proposta carece de reformulação total no respeitante aos estatutos autonómicas dos Açores e da Madeira. Utilizando como exemplo os Açores, ao abrigo das competências previstas no n.º 8 do artigo 112.º da CRP e, ainda, no uso de competências próprias (como é o caso da matéria de ambiente) consagradas na alínea a) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP conjugado com o artigo 57.º do EPARAA, todas estas matérias, mas sobretudo o poder de classificar e gerir Áreas Protegidas, é da competência do Governo Regional.

1. Art.º 2º, nº2

Refere-se que a proposta “... não prejudica a aplicação de regimes especiais, designadamente os relativos à classificação e gestão de áreas marinhas protegidas para além do mar territorial...”. O CNADS reitera a sua discordância no espartilhar de competências em matéria de conservação da natureza, mantendo que todas as competências deverão estar sob a ação da ANCNB, por forma a assegurar a necessária coerência e transparência institucional, sem prejuízo de uma profunda articulação institucional entre as entidades competentes em razão de matéria.

2. Art.º 14º, nº4

A proposta prevê a possibilidade de suspender os planos territoriais municipais e intermunicipais aquando da elaboração de um programa especial, contudo não refere a possibilidade da suspensão poder ser total ou parcial, sendo nosso parecer que o deveria expressar.

3. Art.º 22º, nº 4 e Art.º 23º, nº5

Nestes dois pontos insere-se, na opinião do CNADS, uma das principais fragilidades da presente proposta, derivada em grande medida da atual redação da LBOGEM. Com efeito, refere-se “a possibilidade de delimitação de Áreas Marinhas Protegidas nos programas especiais e nos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional” (art.º 22, n.º 4) bem como o facto de que “as normas dos programas especiais relativas aos regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais das áreas marinhas protegidas e dos volumes

relevantes para a conservação da natureza e biodiversidade, são integradas nas normas de execução dos instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional” (art.º 23º, n.º 5). Esta é uma fragilidade central há muito apontada pelo CNADS, pois a LBOGEM e respetiva regulamentação não preveem programas especiais nos seus instrumentos, mas sim planos de situação (atual POEM) e planos de afetação. Ora duvida-se da capacidade, quer de um quer de outro, poderem acomodar normas especiais ou sequer da eficácia funcional, administrativa e jurídica na ausência de uma retificação da própria LBOGEM.

4. Art.º 23º B, nº 5,6 e7

É introduzida no texto dos números referidos do art.º 23º B uma discricionariedade e imprecisão no modelo de avaliação de impactes ambientais em áreas protegidas que é de todo de evitar. Atente-se, por exemplo, na redação do nº 7 do art.º 23º B: “ A autorização a que se refere o número anterior² está sempre condicionada à ausência de impactes significativos em matéria de proteção e salvaguarda de recursos naturais”. De facto, confere-se à ANCNB a capacidade de ultrapassar as normas de programas especiais e, em simultâneo, remete-se para uma vaguíssima “ausência de impactes significativos”, não definindo critérios ou modelos de avaliação. Recorde-se a propósito, *mutatis mutandi*, que uma das necessidades prioritárias da primeira revisão do regime da REN foi precisamente a necessidade de clarificação do conceito de impactes significativos no então art.º 4º. Aconselha-se, pois, que se elimine qualquer foco de indefinição jurídica concetual e se pondere a formulação relativa ao poder discricionário de ultrapassagem de normas regulamentares de programas especiais.

C. Conclusão

Como anteriormente se afirmou, o fulcro da presente proposta será, para além da regulamentação específica das normas dos programas especiais, a definição de competências funcionais entre a ANCNB e os municípios. Considera o CNADS que a


² A possibilidade de a ANCNB poder autorizar atos ou projetos que originalmente não seriam admitidos pelas normas específicas dos programas especiais.

proposta, mais do que necessária, é urgente, para bem de um mínimo de segurança jurídica e institucional, fragilidade já anteriormente apontada. Contudo, considera também o CNADS que a presente proposta, respondendo a um problema no imediato, não resolve a questão de fundo relativa ao modelo de gestão da Rede Fundamental da Conservação da Natureza, isto é, o relacionamento entre a ANCNB e os municípios, a intervenção de outros atores e, sobretudo, a adequação desse modelo de gestão ao próprio paradigma plasmado na LBPPSOTU. Ademais, revela uma evidente discrepância de paradigma entre a gestão e ordenamento do espaço terrestre e do espaço marítimo, fragilidade crucial já anteriormente apontada pelo CNADS.

Considera-se, assim, que a presente proposta, a ser aprovada sem enquadrar as preocupações acima referidas, apenas poderá ser encarada como um passo intermédio na urgente necessidade de uma reforma estrutural de todo o RJCNB. Esta é uma tarefa prioritária para próxima legislatura, a merecer uma profunda reflexão coletiva por parte dos diferentes atores e interessados e um amplo consenso político, garante da estabilidade do modelo de gestão de um terço do território nacional.

[Aprovado por correio eletrónico em 13 de agosto de 2015 e ratificado, por unanimidade, na 5ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável em 2015, realizada a 22 de setembro]

O Presidente



Mário Ruivo