


ASSUNTO: Avaliação ao cumprimento do Plano de  
Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo  
(PORNET) - Relatório Final

DATA: 31. 10.2018  
INFORMAÇÃO N.º: 487/2018/MATE  
PROC. N.º: 32.08.02  
Entrada MAmb:1767

#### Parecer

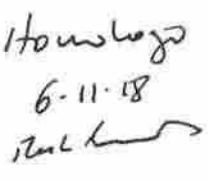
Concordo,



5/11/2018

**Ana Cisa**  
Chefe do Gabinete do  
Ministro do Ambiente e da  
Transição Energética

#### Despacho



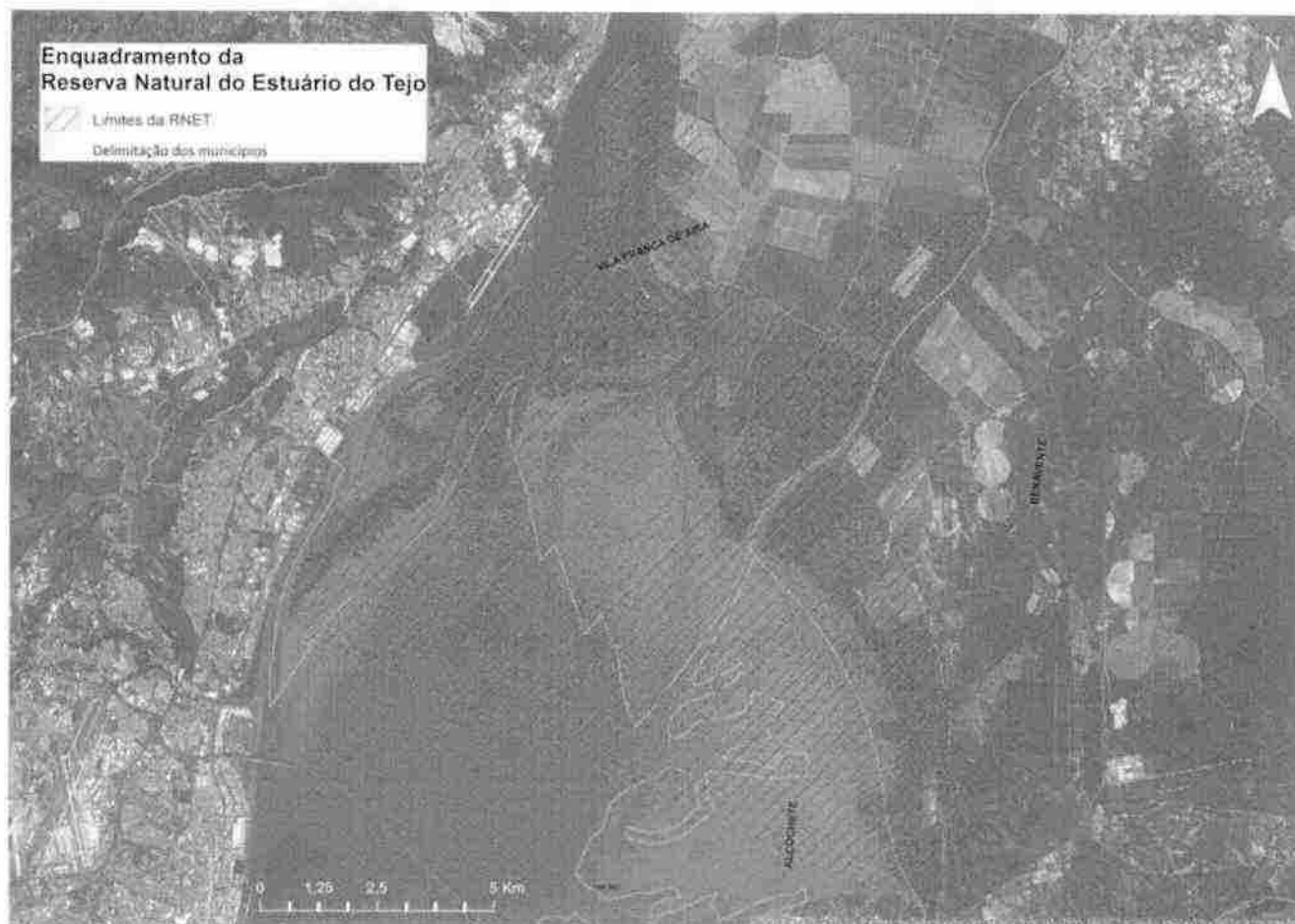
6-11-18

**João Pedro Matos Fernandes**  
Ministro do Ambiente  
e da Transição Energética

### I. Enquadramento

1. Deu entrada no Gabinete do Senhor Ministro do Ambiente e da Transição Energética, o Relatório Final de Inspeção de janeiro de 2018 (processo AA/CN/01/17.0.AOT), através do qual a Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) procedeu à avaliação do cumprimento do disposto no Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo (PORNET), nomeadamente atendendo à concretização das ações, medidas e programas nele expressos e ao cumprimento dos regimes de gestão e de salvaguarda por ele instituídos.
2. A ação de inspeção em causa recai assim na área terrestre de intervenção do PORNET, com vista a aferir da conformidade legal da atuação da Administração Central, face ao estabelecido nesse instrumento de gestão territorial. Em concreto a ação incide sobre os procedimentos desencadeados pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., (ICNF, IP) entidade responsável pela concretização dos objetivos previstos neste instrumento de gestão territorial.

**Figura 1 – Enquadramento territorial da ação**



## II. Análise

3. Uma primeira conclusão que se extrai da ação de inspeção em causa, é a de que a grande maioria das ações previstas no Programa de Execução do PORNET, ainda não foram executadas. Ora, os objetivos do PORNET são alcançados precisamente através das medidas consagradas no seu Programa de Execução, pelo que a implementação do Plano e os objetivos prospetivados para a RNET estão ainda longe de estar cumpridos.
4. Por outro lado, o Relatório conclui que na área da RNET que coincide com o Aproveitamento Hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira (AHLGVFX), área esta abrangida pelos regimes de proteção previstos nas alíneas b) do n.º2 do artigo 11.º e ii) b) do n.º1 do mesmo artigo 11.º, não se mostra assegurada a compatibilização das atividades agrícolas e agropecuárias com os valores naturais em presença, em 42% da área abrangida pelo PORNET.



5. De acordo com o artigo 34.º n.º 2 do PORNET, as alterações aos sistemas agrícolas e agropecuários na área da RNET que se sobreponham ao AHLGVFX e que provoquem alterações dos habitats naturais em presença, serão enquadradas por um programa de intervenção agrícola. Contudo, este Programa de Intervenção Agrícola não foi elaborado.
6. Por outro lado, nenhuma das Áreas de Intervenção Específica indicadas no artigo 24.º do PORNET dispõem de Programa Global de Intervenção, nos termos previstos no artigo 25.º, para os mouchões, e no artigo 26.º, para as salinas.
7. Não foi aprovada a Carta de Desporto de Natureza, no prazo previsto no n.º 4 do artigo 36.º. Contudo, segundo o ICNF, IP, tendo em conta que a proposta de cartografia e de regulamento se encontram concluídos, tais elementos deverão ser integrados no futuro Programa Especial de Ordenamento do Território da RNET e respetivo regulamento de gestão.
8. Relativamente à fundamentação das informações técnicas que precedem a decisão, o Relatório conclui que em nenhum dos processos analisados foi efetuado de modo expresso o enquadramento cartográfico das pretensões na Planta de Síntese e na Planta de Condicionantes do PORNET, sendo que, em diversos processos, também não foi efetuada a referência expressa aos regimes de proteção das parcelas sobre as quais recaem as pretensões.
9. Em matéria de realização de sobrevoos com finalidade agrícola, ICNF, IP autorizou a realização de sobrevoos para efeitos de tratamento fitossanitários sobre culturas agrícolas, exigindo declaração de técnico habilitado para o efeito, não exigindo a entrega da autorização da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV) para situações excecionais e autorização da Direção Regional de Agricultura e Pescas (DRAP) para os restantes casos, conforme previsto na Lei n.º 26/2013, de 11 de abril.
10. A autorização das atividades de espantamento de aves não foi objeto de licença homologada por membro do governo responsável pela área do Ambiente, de acordo com o Decreto-Lei n.º 316/89, de 22 de setembro, pelo que o ICNF, IP sustentou as autorizações emitidas no regime excecional previsto alínea b) do artigo 20.º do RJRN2000. Neste contexto, o Relatório conclui que importa que o ICNF, IP pondere a adequação obrigação de homologação prevista no Decreto-Lei n.º 316/89 referida, atento o seu fim último de prevenção e a harmonização com o disposto no RJRN2000.

### III. Proposta

Face às conclusões extraídas da ação de inspeção em causa, a IGAMAOT formula as seguintes recomendações ao ICNF, previstas no ponto 5. do Relatório Final (Recomendações) :

- a) Assegurar a concretização do Programa de Execução, ponderando a inclusão das ações em Plano de Ação plurianual, a sujeitar a aprovação do Conselho Diretivo, atenta a competência para o efeito prevista alínea h) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, identificando as que são da competência do ICNF, IP e as que são da responsabilidade de outras entidades;
- b) Promover a elaboração do Programa de Intervenção Agrícola, em articulação com a DGADR, assegurando a devida regulamentação das alterações nos sistemas agrícolas e agropecuários, na área do AHLGVFX, que provoquem alterações nos habitats naturais em presença, desenvolvendo diligências para o efeito no prazo de 90 dias;
- c) Assegurar a elaboração dos Programas Globais de Intervenção das salinas, dando prioridade às salinas que integram a candidatura ao Programa LIFE, garantindo o cumprimento o disposto no artigo 26º do PORNET, desenvolvendo diligências para o efeito no prazo de 90 dias;
- d) Pugnar pela resolução dos problemas no funcionamento da comporta da salina de Vale Frades, dando cumprimento à medida compensatória prevista na DIA da ETAR de Alverca, fixando um prazo para a sua conclusão, a partir do qual, em caso de incumprimento, deve ser acionado o mecanismo previsto no n.º 2 do artigo 38.º do RJAIA, considerando a eventual prática de uma contraordenação ambiental grave, conforme previsto nesse regime;
- e) Em linha com a instrução de serviço formulada pelo ICNF, IP, no ano de 2015, no âmbito da emissão de pareceres para edificações e infraestruturas, pugnar pela melhoria da tramitação processual, pelo cumprimento de prazos e adotar normas orientadoras sobre as diligências instrutórias a prosseguir, no prazo de 180 dias, em particular sobre os documentos de instrução dos processos, instrumentos de análise e avaliação dos impactes das pretensões, deslocação ao local, e integração de conclusões de relatórios de monitorização e de acompanhamentos anteriores;



- f) Contemplar o enquadramento cartográfico das pretensões na Planta de Síntese e de Condicionantes do PORNET, nos pareceres por si emitidos, em complemento da identificação expressa dos regimes de proteção, das normas específicas aplicáveis à atividade ou uso do solo, ou do caráter de exceção, quando aplicável, bem como documentação que confirme o enquadramento efetuado;
- g) Exigir a entrega da autorização da DGAV ou da DRAP nos termos da Lei n.º 26/2013, de 11 de abril, nas autorizações de sobrevoos, para utilização de produtos fitossanitários;
- h) Ponderar a pertinência da eventual revisão do Decreto-Lei n.º 316/89 de 22 de setembro, no que concerne à necessidade de homologação da licença de espantamento de aves, visando a harmonização com o disposto no RJRN2000;
- i) Melhorar o registo das diligências de controlo sucessivo, incorporando nos respetivos processos ou em processo autónomo informação pertinente sobre o cumprimento das condicionantes emitidas.

Face ao enquadramento exposto, e às conclusões alcançadas na presente ação inspetiva, concordamos com as recomendações tecidas pela IGAMAOT ao ICNF, pelo que propomos que o Senhor Ministro do Ambiente e da Transição Energética homologue o Relatório Final, determinando que seja dado conhecimento à IGAMAOT, que por sua vez dará conhecimento ao ICNF.

Aconselha-se ainda que seja dado conhecimento ao Gabinete do Senhor Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

À consideração superior.

A Técnica-Especialista,

Bárbara Machado

*Homólogo, com a reserva constante do meu despacho anexo à presente informação desta data.*

Anexo ao documento:

I/00213/AOT/18

8/8/19

**Despachos e Pareceres**

Parecer:

2018-01-11:

Acompanho as conclusões, recomendações e propostas de atuação vertidas no presente relatório de inspeção, cujo teor reflete a ponderação dos argumentos aduzidos pelas entidades que se pronunciaram em sede de audiência dos interessados.

Realço o facto de, neste momento, não se mostrar assegurada a compatibilização das atividades agrícolas e agropecuárias com os valores naturais em presença, em 42% da área de intervenção da RNET, coincidente com o perímetro de rega da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira, nem elaborado o Programa de Intervenção Agrícola, do qual depende a correta prossecução dos objetivos ambicionados pelo plano de ordenamento desta Reserva Natural, aprovado há mais de nove anos.

Face ao exposto, submete-se à consideração superior a aprovação deste relatório e posterior reencaminhamento, para homologação, a S. Exas. os Ministros do Ambiente e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

À consideração superior.

Emitido por: Fernando Salvado Alves

Chefe de Equipa Multidisciplinar



LUÍS CAPOULAS SANTOS  
MINISTRO DA AGRICULTURA, FLORESTA  
E DESENVOLVIMENTO RURAL

**igamaot**

Digitally signed by FERNANDO  
JÓRGE SALVADO ALVES  
Date: 2018.01.11 17:20:04 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

Parecer:

2018-01-11:

Concordo com o presente relatório, dando especial nota da interpretação sistemática do Regulamento aqui aduzida, que chama à colação a necessária articulação entre as normas constantes do "Título II - "Regime de Proteção", e o Título III - "Usos e Atividades", sendo de considerar que o mecanismo excecional previsto na al. f) do n.º 2 do art. 9.º apenas poderá operar quando as condições de compatibilização das atividades humanas com os valores naturais e paisagístico, previstas no art.º 34.º, estiverem garantidas, de modo a que sejam respeitados os objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade que presidiram à classificação da RNET. À consideração superior.

Emitido por: Ana Cristina Jorge Branco

Inspetor Diretor

**igamaot**

Digitally signed by ANA CRISTINA  
JÓRGE BRANCO  
Date: 2018.01.11 17:42:53 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

Despacho:

2018-01-15:

Visto com o meu acordo.

Impõe-se realçar a fragilidade decorrente do não cumprimento do estipulado no PO da RNET, no âmbito da necessária compatibilização com a atividade agrícola, em 42% da sua área.

Esta circunstância é bastante incompreensível, uma vez que são volvidos mais de 9 anos desde a sua aprovação.

Remeta-se à Consideração de S.ºs Ex.ºs o Ministro do Ambiente e o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural com proposta de Homologação.

Emitido por: Nuno Miguel S. Banza

Inspetor-Geral

**igamaot**

Digitally signed by Nuno Miguel  
Soares Banza  
Date: 2018.01.15 11:26:37 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa

## Despachos e Pareceres

Página intencionalmente deixada em branco



DESPACHO DE HOMOLOGAÇÃO DO RELATÓRIO DO

PROCESSO DE INSPEÇÃO AA/CN/000001/17.0.AOT

**Homologo**, com a seguinte reserva:

1. Lamentando o facto de, passados oito anos, não ter sido elaborado o *Programa de Intervenção Agrícola* cuja execução competiria à DGADR e ICNF, IP, na parte sob tutela do MATE, considero que este deverá ser urgentemente concretizado pelo que a DGADR deverá diligenciar nesse sentido.
2. De acordo com a alínea f) do nº 2 do artigo 9º do regulamento do PORNET, fica sujeito à aprovação do ICNF, IP a afetação de novas áreas para a agricultura e a alteração da utilização agrícola do solo que afete os habitats em presença, exceto para as áreas do AHLGVFX abrangidas pela RNET.
3. Deste modo, o *Programa de Intervenção Agrícola* assume especial importância quando ocorre a afetação de habitats naturais coincidentes com o AHLGVFX pois ele deveria suportar a exceção de autorização do ICNF, I.P., mencionada no ponto anterior.
4. Como o *Programa de Intervenção Agrícola* ainda não foi elaborado, é proposto um procedimento de controlo prévio, a adotar pelos serviços do ICNF, IP passando esta entidade a poder decidir sobre qualquer obra de melhoria ou ampliação do AHLGVFX. Sendo competência do ICNF, IP e da DGADR a elaboração do Programa de Intervenção Agrícola, não parece prudente nem equilibrado que o procedimento proposto fique unicamente na disponibilidade do ICNF, IP, devendo esta competência ser partilhada com a DGADR.
5. De salientar ainda que o procedimento de controlo prévio proposto configura uma alteração ao regulamento do PORNET, o que levanta legítimas dúvidas sobre a sua legalidade.

8/8/2019

LUÍS CAPOULAS SANTOS  
MINISTRO DA AGRICULTURA, FLORESTA  
E DESENVOLVIMENTO RURAL



**igama**t

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

**PROCESSO DE INSPEÇÃO AA/CN/01/17.0.AOT**

**RELATÓRIO**

**I/00213/AOT/18**

**AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PLANO DE ORDENAMENTO DA  
RESERVA NATURAL DO ESTUÁRIO DO TEJO (PORNET)**

**VOLUME I**

JANEIRO 2018

FICHA TÉCNICA

<b>Natureza</b>	Inspeção Ordinária
<b>Entidades abrangidas pela Ação de Inspeção</b>	ICNF, IP
<b>Fundamento</b>	Proposta de Plano de Atividades – Ano 2017
<b>Âmbito Territorial</b>	Reserva Natural do Estuário do Tejo (RNET), Área Terrestre
<b>Objetivos</b>	Avaliar a regularidade dos procedimentos/atos administrativos no contexto dos processos submetidos ao ICNF, I.P., junto da RNET, incluindo a realização de ações de fiscalização/sancionatórias e de reposição da legalidade supervenientes a pareceres e ou decisões emitidos naquele âmbito, de modo a verificar o cumprimento do Plano de Ordenamento aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 177/2008, de 4 de novembro, e ainda avaliar a implementação do <i>programa de execução</i> nele previsto, essenciais à concretização dos objetivos estabelecidos nesse IGT.
<b>Despachos</b>	Despacho do Ministro do Ambiente de 13/02/2017
<b>Planeamento</b>	Despacho de concordância: 08/03/2017
<b>Ciclo de Realização</b>	Instrução do processo: 14/02/2017 a 08/06/2017
	Elaboração do Projeto de Relatório: 12/06/2017 a 03/07/2017.
	Audiência dos interessados: 25/07/2017 a 25/09/2017
	Ponderação do contraditório: 26/09/2017 a 31/10/2017 Elaboração do Relatório Final: 01/11/2017 a 13/11/2017
<b>Direção</b>	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (EM AOT/CN)
<b>Equipa</b>	<b>Coordenação:</b> Cristina Branco, Insp. ID <b>Execução:</b> Leonor Batalha, Insp.ª/Milton Silva, Insp.

## ÍNDICE

### Volume I

ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS .....	4
SIGLAS E ABREVIATURAS .....	5
NOTA INTRODUTÓRIA .....	7
<b>1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1. ÂMBITO E OBJETIVO .....	8
1.2. ENQUADRAMENTO TERRITORIAL, LEGAL E NORMATIVO .....	9
1.3. NOTA METODOLÓGICA .....	14
1.4. ESTRUTURA DO RELATÓRIO .....	16
<b>2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS .....</b>	<b>16</b>
2.1. ÂMBITO E CONDICIONALISMOS .....	16
2.2. CONTRADITÓRIO .....	17
<b>3. RESULTADOS DA AÇÃO .....</b>	<b>18</b>
3.1. MODELO ORGANIZACIONAL E DE GESTÃO DA RNET .....	18
3.2. CONTROLO PRÉVIO .....	20
3.3. CONTROLO SUCESSIVO .....	33
3.4. AÇÕES ESPECÍFICAS PREVISTAS NO PORNET .....	35
3.5. PROGRAMA DE EXECUÇÃO .....	43
<b>4. CONCLUSÕES .....</b>	<b>52</b>
<b>5. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>58</b>
<b>6. PROPOSTAS .....</b>	<b>60</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1	Enquadramento territorial da ação	10
Figura 2	Programa de Execução – Cumprimento das ações	49
Figura 3	Programa de Execução – Cumprimento das ações por objetivo	51
Quadro 1	Síntese das Fichas de Análise de Situação	21
Quadro 2	Lista de ações propostas no Programa LIFE para as salinas	38
Quadro 3	Lista de ações de monitorização propostas na candidatura ao Programa LIFE	42
Quadro 4	Distribuição do número de medidas de atuação e ações de intervenção por objetivo estratégico, conforme definido no Programa de Execução do PORNET	43
Quadro 5	Síntese da execução das ações – Objetivo 1. Conservação da Natureza e da Biodiversidade	45
Quadro 6	Síntese da execução das ações – Objetivo 2. Utilização sustentável dos recursos naturais	45
Quadro 7	Síntese da execução das ações – Objetivo 3. Promover o conhecimento e sensibilização para o valor da RNET	46
Quadro 8	Síntese da execução das ações – Objetivo 4. Vigilância e fiscalização	48
Quadro 9	Estimativa de custos para o cumprimento das ações previstas no Programa de Execução	51

## SIGLAS E ABREVIATURAS

### A

ABLGVFX	Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira
AHLGVFX	Aproveitamento Hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AIInCA	Análise de incidências ambientais
AIE	Área de Intervenção Específica
APA, IP	Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto Público
APL	Administração do Porto de Lisboa, S.A.
ATPC	Área Terrestre de Proteção Complementar
ATPP	Área Terrestre de Proteção Parcial

### C

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CM VFX	Câmara Municipal de Vila Franca de Xira
CPA	Código do Procedimento Administrativo

### D

DCNF LVT	Departamento de Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo
DGADR	Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAV	Direção-Geral de Alimentação e Veterinária
DGT	Direção-Geral do Território
DRAP LVT	Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo

### E

EM AOT - CN	Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza da IGAMAOT
-------------	--

### I

ICN	Instituto de Conservação da Natureza
ICNB, IP	Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Instituto Público
ICNF, IP	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, Instituto Público
IGAMAOT	Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
IGT	Instrumento de Gestão Territorial

**M**

MAFDR Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

**P**

PCO Processo de Contraordenação

PDM Plano Diretor Municipal

PDR2020 Programa de Desenvolvimento Rural (2014-2020)

PEOT Plano Especial de Ordenamento do Território

PGI Programa Global de Intervenção

PGRH Plano de Gestão de Região Hidrográfica

PORNET Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo

PROT Programa Regional de Ordenamento do Território

ProDer Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (2007-2013)

PSRN2000 Plano Setorial da Rede Natura 2000

**R**

RAN Reserva Agrícola Nacional

RCM Resolução do Conselho de Ministros

REN Reserva Ecológica Nacional

RFCN Rede Fundamental de Conservação da Natureza

RJAIA Regime Jurídico de Avaliação de Impacto Ambiental

RJCNB Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade

RJOAH Regime Jurídico das obras de Aproveitamento Hidroagrícola

RJREN Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional

RJRN2000 Regime Jurídico da Rede Natura 2000

RNET Reserva Natural do Estuário do Tejo

**S**

SIC Sítio de Importância Comunitária

SIG Sistema de Informação Geográfica

SNAC Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SNIT Sistema Nacional de Informação Territorial

**T**

TAF Tribunal Administrativo e Fiscal

**Z**

ZEC Zona Especial de Conservação

ZPE Zona de Proteção Especial

## Nota Introdutória

A presente ação de inspeção decorre da proposta de Plano de Atividades desta Inspeção-Geral para o ano de 2017, da Equipa Multidisciplinar de Avaliação e Acompanhamento do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza (EM AOT/CN) da Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT), e foi aprovada por despacho de S. Ex.<sup>ª</sup> o Ministro do Ambiente, de 13/02/2017.

Neste âmbito a EM AOT/CN foi designada para proceder à avaliação do cumprimento do **Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Estuário do Tejo (PORNET)**, aprovado pela RCM n.º 177/2008, de 4 novembro.

## 1. ENQUADRAMENTO DA AÇÃO

### 1.1. Âmbito e Objetivo

- (1) A presente ação de inspeção recai especificamente na **área terrestre** de intervenção do PORNET, a qual abarca aproximadamente 4757 hectares, integrada nos municípios de Benavente e Vila Franca de Xira, com vista a aferir da conformidade legal da atuação da Administração Central, face ao estabelecido nesse instrumento de gestão territorial.
- (2) Em linha com anteriores ações com incidência em planos de natureza especial (PEOT) estabelecidos pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto<sup>1</sup>, entretanto revogada pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio<sup>2</sup>, proceder-se-á, nesta sede, **à avaliação do cumprimento do disposto no PORNET**, atendendo à concretização das ações, medidas e programas nele expressos e ao cumprimento dos regimes de gestão e de salvaguarda por ele instituídos.
- (3) Em concreto, a ação incide sobre os procedimentos desencadeados pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., (ICNF, IP)<sup>3</sup>, entidade que, exercendo funções de Autoridade Nacional para a conservação da natureza e da biodiversidade, detém atribuições expressas no âmbito da aplicação do PORNET e é responsável pela concretização dos objetivos previstos neste instrumento de gestão territorial, pela emissão de licenças, autorizações e pareceres, pela fiscalização, pelo processamento de contraordenações, aplicação de coimas e sanções acessórias e pela determinação de medidas de reposição da legalidade na área do Sistema Nacional de Áreas Classificadas.
- (4) Pretende-se, igualmente, na senda da missão e atribuições conferidas pela lei a esta Inspeção-Geral<sup>4</sup>, para além da avaliação do cumprimento da legalidade, promover a indicação de medidas de natureza técnica, administrativa, sancionatória ou outra, a adotar numa área que,

---

<sup>1</sup> Aprova as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

<sup>2</sup> Aprova as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro determinou que o ICNF, IP iria prosseguir as atribuições do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade, I.P. e da Autoridade Florestal Nacional, circunstância que foi operacionalizada com a publicação do Decreto Lei n.º 135/2012, de 29 de junho.

<sup>4</sup> Corporizada no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, que aprovou a orgânica da IGAMAOT.



pelo valor e sensibilidade ecológicos, a Administração considerou ser merecedora de proteção e valorização ambiental.

- (5) O **âmbito temporal** da presente ação, no que respeita à análise dos processos referentes à emissão de pareceres e autorizações na área terrestre da Reserva Natural do Estuário do Tejo (RNET), tem incidência sobre o **período compreendido entre os anos 2013 e 2016**. No que concerne à avaliação da **implementação do Programa de Execução**, foi considerado o **período compreendido entre 2008 e 2016**.

## 1.2. Enquadramento Territorial, Legal e Normativo

- (6) A RNET foi criada em 1976<sup>5</sup>, atendendo à necessidade de promover a manutenção das funções naturais numa zona representativa do ecossistema estuarino e a proteção do elevado número de aves migradoras que acorrem a este estuário.
- (7) A RNET abrange apenas parte da zona estuarina do rio Tejo e da zona terrestre envolvente, sendo objetivo do PORNET compatibilizar a proteção e a valorização dos recursos naturais e o desenvolvimento das atividades humanas em presença, com vista a garantir a conservação da natureza e da biodiversidade e a manutenção e valorização das características das paisagens naturais e seminaturais, prosseguindo a vocação natural da *reserva* enquanto habitat de aves migratórias.
- (8) O PORNET, elaborado de acordo com os princípios definidos no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro<sup>6</sup>, atualmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, teve como finalidade atualizar o anterior Regulamento Geral da RNET<sup>7</sup> que esteve em vigor durante cerca de 29 anos.
- (9) Este plano de ordenamento incide sobre a área estuarina e sobre a área terrestre, num total de 14.416,14 hectares, correspondente à zona classificada como *reserva natural*, sendo que dois terços correspondem à área estuarina e a restante à terrestre. Além de plano de água e de zonas adjacentes às margens, o PORNET é ainda aplicável aos mouchões do Lombo do Tejo, da Póvoa e de Alhandra.

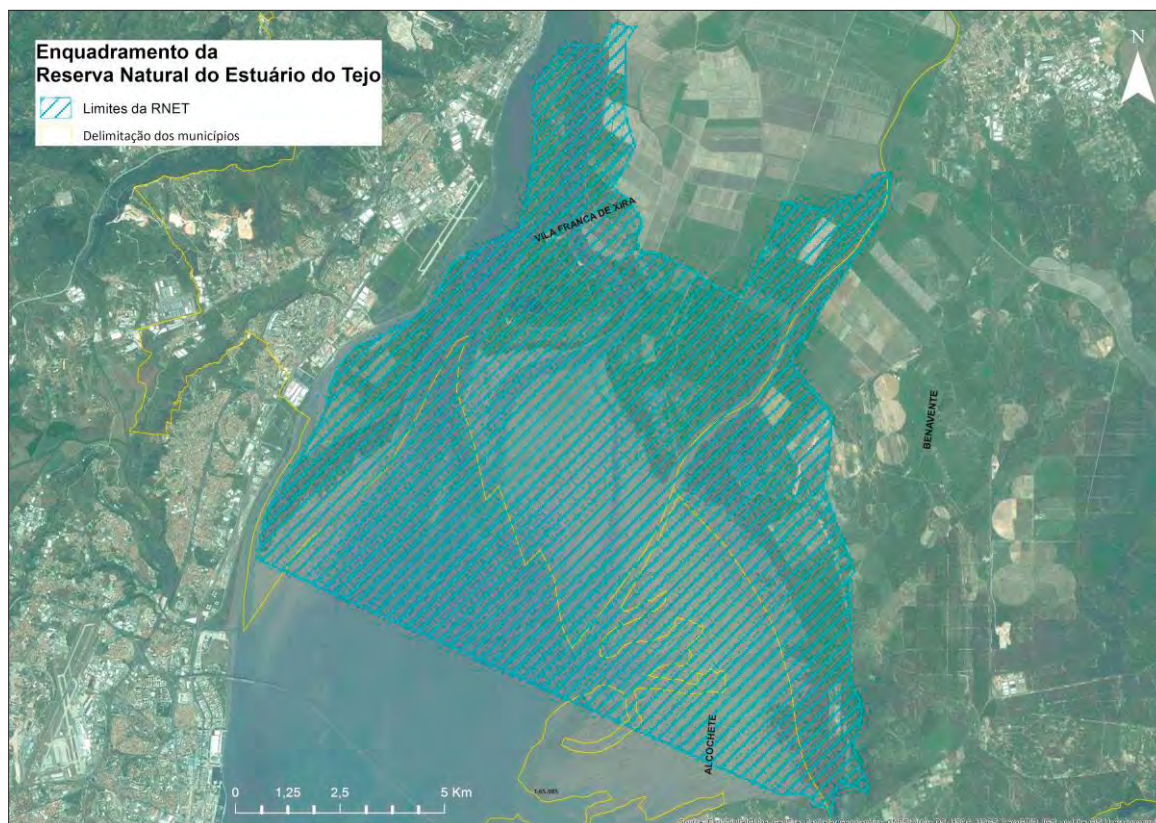
<sup>5</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 565/76, de 19 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 487/77, de 17 de novembro.

<sup>6</sup> Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

<sup>7</sup> Publicado pela Portaria n.º 481/79, de 7 de setembro.

- (10) A sua área de intervenção encontra-se repartida pelos municípios de Alcochete, Benavente e Vila Franca de Xira (Fig. 1).

**Figura 1 – Enquadramento territorial da ação**



Fonte: Esri, ICNF, IP

- (11) Em termos gerais, identificam-se na RNET<sup>8</sup> diversas áreas, designadamente, a **área estuarina**, na qual se podem distinguir zonas permanentemente submersas, zonas de espraiados de maré e zonas de sapal/caniçal, compostas por vegetação habituada a terrenos salgados (halófila); as **salinas**, que resultam da transformação de antigas áreas de sapal, em estruturas concebidas para a obtenção de sal; e a **área de lezíria**, constituída por antigas áreas de sapal, artificialmente isoladas das marés e das cheias, através de taludes e comportas, transformadas em terrenos agrícolas, recortados por uma rede de canais de tamanhos diversos, designados por valas.

<sup>8</sup> Fonte: estudos de base do Plano de Ordenamento

- (12) Não existem aglomerados populacionais propriamente ditos no interior da área da RNET, apenas edificações rurais. Nos mouchões, os assentos da lavoura constituem um tipo de povoamento com características específicas, associado ao tipo de exploração agrícola característica de grandes propriedades.
- (13) Na área terrestre, as principais atividades económicas referem-se à agricultura e à atividade pecuária praticada dentro dos limites da RNET e na área envolvente, e mais recentemente à atividade de turismo/lazer. As atividades de pecuária nas áreas mais extensas são ocupadas com pastagens, naturais ou semeadas, utilizadas, nomeadamente, para a criação do cavalo lusitano e de gado de lide (touro).
- (14) Relevam para efeitos da presente ação, os objetivos gerais e específicos estabelecidos no artigo 2.º do PORNET, que devem ser alcançados através da concretização das medidas expressas no seu *Programa de Execução* (cf. n.º 4 do referido artigo 2.º).
- (15) No que respeita à conservação e gestão do património natural desta área, são igualmente de salientar as disposições comuns relativas a atos e atividades interditas e condicionadas, constantes dos artigos 8º e 9º do PORNET, e as relativas aos regimes de proteção estabelecidos para cada uma das áreas da RNET, em especial as previstas nos artigos 20.º a 23.º deste plano.
- (16) Merecem ainda avaliação, as normas incidentes sobre as Áreas de Intervenção Específica (AIE) constantes dos artigos 24.º a 26.º do PORNET, bem como as disposições constantes nos artigos 34º a 37º, que estabelecem um conjunto de práticas para determinados usos e atividades, compatíveis com os objetivos de conservação e de gestão das áreas terrestres.
- (17) Releva também que a área da RNET encontra-se inserida na Rede Natura 2000, em **Zona de Proteção Especial do Estuário do Tejo (PTZPE0010)**, classificada pelo Decreto-lei nº 280/94 de 5 de novembro, e no **Sítio de Interesse Comunitário do Estuário do Tejo (PTCON009)**, classificado pela RCM nº 142/97, de 28 de Agosto, bem como constitui uma zona húmida de importância internacional designada pela **Convenção Ramsar**.
- (18) Para além da salvaguarda dos recursos e valores naturais que advém da criação da área protegida, pretendeu-se assegurar a proteção da zona estuarina e área envolvente, garantindo a manutenção da vocação natural do estuário e consequentes potencialidades biológicas e

paisagísticas, em particular a sua importância como habitat de aves migratórias, assim como o desenvolvimento de atividades compatíveis com o equilíbrio do ecossistema em presença, nomeadamente valorizando os aspetos económicos, sociais e culturais ligados a esta zona húmida.

- (19) Extrai-se da Ficha associada à classificação como Sítio de Interesse Comunitário (SIC) que os fatores de ameaça mais relevantes estão relacionados com a poluição industrial, doméstica e de origem agrícola, entre outros aspetos. As práticas agro-silvo-pastoril e atividades complementares desajustadas à conservação de espécies protegidas são também enumeradas, assim como a pressão turística e urbana, a caça furtiva e as pressões sobre os recursos haliêuticos.
- (20) Acresce que a ZPE Estuário do Tejo (PTZPE0010) possui um Plano de Gestão, aprovado pela Portaria n.º 670-A/99, de 30 de junho, sendo que inclui um Regulamento e uma Carta de Zonamento, vinculativos das entidades públicas e privadas.
- (21) Nesta matéria, de acordo com o artigo 5.º do PORNET, na sua área de intervenção, aplicam-se, para além do PORNET, todas as servidões administrativas, nomeadamente as decorrentes do RJRN2000 (SIC e ZPE), o que poderia fazer antever a aplicação do Plano de Gestão também na área de intervenção do PORNET.
- (22) Acontece que o RJRN2000 determina expressamente, no seu artigo 8.º, que os objetivos de conservação dos habitats e das espécies das zonas classificadas como ZEC e ZPE, são alcançados, no caso de coincidência com a área protegida, através do Plano Especial de Ordenamento do Território, **afastando a aplicabilidade das medidas complementares previstas no plano de gestão da ZPE.**
- (23) Face à localização das atividades em *área sensível* é relevante a abrangência pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro<sup>9</sup> que aprova o Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJIAA), e ainda a eventual sujeição das pretensões a uma Análise de Incidências Ambientais (AInca) nos termos do n.º 6 do artigo 9.º do PORNET.

---

<sup>9</sup> Que revogou o Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro.

- (24) Por estar em causa também o estado das massas de água subterrâneas e superficiais, assumem particular importância a Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2016, de 20 de setembro<sup>10</sup>, que aprova os Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) de Portugal Continental para o período 2016-2021.
- (25) Extrai-se da Ficha de caracterização da massa de água superficial da *Lezíria Grande e Vila Franca de Xira*<sup>11</sup> integrada na Bacia Hidrográfica do Rio Tejo, RH5, “a ausência de monitorização da massa de água que obriga a um estudo preliminar”. Para o horizonte 2016- 2020, releva que está prevista a medida *Desenvolver ações que promovam o capital natural nas áreas dos sítios da Rede Natura*<sup>12</sup>, na qual se inclui a ação designada *Programa do Estuário do Rio Tejo*<sup>13</sup>, caracterizada como de carácter suplementar, com uma prioridade média (nível 3), da responsabilidade da APA, IP, com a colaboração de diversas entidades, nomeadamente o ICNF, IP ” (doc. de fls. 1 a 8).
- (26) Por outro lado, a área terrestre da RNET encontra-se inserida na ‘Zona Vulnerável do Tejo’, classificada através da Portaria n.º 164/2010, de 16 de março, e sujeita ao programa de ação estabelecido pela Portaria n.º 259/2012, de 28 de agosto, o qual visa reduzir a poluição das águas, causada ou induzida por nitratos de origem agrícola. A aplicação deste diploma pode coadjuvar à concretização dos objetivos de conservação previstos no PORNET, em particular no que respeita ao desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis.
- (27) Nesta matéria importa salientar, também, que o Relatório de Ponderação da participação pública do PORNET <sup>14</sup>, considerou ser de manter a proibição de aplicação de produtos fitofarmacêuticos, por via aérea na RNET, constante na versão inicial do regulamento, por se considerar que “*estas substâncias químicas, conservativas no ambiente e nefastas para o ecossistema, acabam por ser também lançadas sobre biótopos limítrofes sensíveis e frequentados por aves com elevado valor de conservação, tais como o estuário, sapal/caniçal etc. Este tipo de aplicação é susceptível de incrementar a carga poluente sobre o arrozal e áreas sensíveis.*” (pg. 18).

---

<sup>10</sup> Republicada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22-B/2016, de 18 de novembro.

<sup>11</sup> Com o código PT05ART0006A

<sup>12</sup> Com o código PTE9P07M01\_RH5

<sup>13</sup> Com o código PTE9P07M03\_RH5

<sup>14</sup> Hidroprojeto, 2007, “Relatório de ponderação de discussão pública”, PORNET, (rev 0 – 2007-12-10)

- (28) Porém, atendendo a que no regulamento do PORNET em vigor não consta tal restrição e verificando-se a existência de pedidos de autorização para a realização de sobrevoos para fins agrícolas<sup>15</sup>, nomeadamente para aplicação de produtos fitofarmacêuticos, foi considerado o enquadramento constante da Lei n.º 26/2013, de 11 de abril, que regula as atividades de distribuição, venda e aplicação de produtos fitofarmacêuticos para uso profissional e de adjuvantes de produtos fitofarmacêuticos e define os procedimentos de monitorização à utilização dos produtos fitofarmacêuticos.
- (29) Por último, regista-se que **o referido regulamento, na alínea f) do n.º 2 do artigo 9.º, exceciona a aplicação das normas que condicionam o exercício de atos e atividades, nomeadamente as relativas à agricultura na área terrestre que se encontra abrangida pelo Aproveitamento Hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira (AHLGVFX), que corresponde a 1985 hectares, ou seja 42% da área total da RNET e a 14,8% do referido AH<sup>16</sup>.**
- (30) Note-se que, em 2009 foi assinado o *Contrato de Concessão para a Gestão do Aproveitamento Hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira*, celebrado entre a DGADR e a Associação de Beneficiários (ABLGVFX), e em 2011 foi assinado o *Contrato de Concessão do Título de Utilização de Recursos Hídricos* entre aquela Direção Geral e a ARH Tejo, IP (atualmente APA, IP) e, posteriormente averbado ao *Contrato de Concessão para a Gestão*, tendo, desta forma sido transferidas para a Associação as responsabilidades da entidade concessionária, neles referidas.

### 1.3. Nota Metodológica

- (31) A execução desta ação atendeu ao disposto no Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho, no Despacho n.º 15171/2012, de 26 de novembro, bem como às Normas para a Qualidade das Auditorias da IGAMAOT e da EM AOT/CN, que regulam a atuação desta equipa multidisciplinar.
- (32) Face aos objetivos definidos no ponto 1.1. e à necessidade de caracterizar a ocupação do solo na área da RNET, procedeu-se, na fase de planeamento da presente ação de inspeção, à análise fotointerpretativa com recurso aos ortofotomapas da DGT, imagens do *Google Earth* e da *Esri*, e

---

<sup>15</sup> Atenta a listagem de autorizações e pedidos de parecer na área da RNET, remetida pelo ICNF, IP em 16.02.2017.

<sup>16</sup> O AHLGVFX detém uma área total de 13 420 hectares.

a uma visita à área de intervenção<sup>17</sup> do Plano, as quais permitiram concluir **inexistirem intervenções urbanísticas** posteriores à entrada em vigor do atual PORNET, à escala a que o levantamento foi efetuado.

(33) A avaliação foi, assim, direcionada para uma análise típica de **auditoria aos procedimentos administrativos** adotados pelo ICNF, IP no âmbito da aplicação das disposições regulamentares previstas no PORNET, e consequentemente, do RJCNB e RJRN2000.

(34) De um modo geral, procurou-se apurar o **modelo organizacional e de gestão** da RNET, incluindo a análise de eventuais planos ou ações de fiscalização desencadeadas, os procedimentos adotados e o modo de coordenação das entidades envolvidas.

(35) No domínio da avaliação dos procedimentos administrativos de **controlo prévio**, optou-se por centrar a análise em **todos os processos instruídos, entre 2013 e 2016<sup>18</sup>**, pelo ICNF, IP com vista à emissão de pareceres e autorizações, com registo de entrada nos serviços afetos à RNET, em Alcochete, procedendo-se à sua requisição junto desta entidade.

(36) Para efeitos da presente avaliação e com vista à sistematização de resultados, os processos foram tematicamente organizados nas seguintes *Fichas de Análise de Situações*:

1. Sobrevoos de aeronaves para fins agrícolas
2. Área de Intervenção Específica 'Mouchões'
3. Área de Intervenção Específica 'Salinas'
4. Alteração de utilização agrícola do solo
5. Atividade Pecuária
6. Atividade turística, de recreio e animação ambiental
7. Atividade Científica
8. Prevenção de danos em culturas por animais selvagens
9. Limpeza de esteiros
10. Infraestruturas

(37) No que respeita à avaliação do **controlo sucessivo**, foi averiguada a eventual ocorrência de ações de acompanhamento e fiscalização dirigidas à verificação do cumprimento dos condicionamentos previstos nos pareceres e autorizações favoráveis emitidos, bem como do desencadeamento de ações sancionatórias e de medidas reintegratórias da legalidade.

---

<sup>17</sup> Realizada em 06/02/2017.

<sup>18</sup> Alguns processos incluem procedimentos realizados em anos anteriores, os quais também foram analisados

- (38) Relativamente à avaliação de **ações específicas previstas no PORNET**, foi verificada a elaboração e aprovação dos *planos globais de intervenção* das áreas de intervenção específica dos mouchões e das salinas, conforme previsto no n.º 5 do artigo 24.º, assim como a elaboração do *programa de intervenção agrícola*, a *carta de desporto da natureza* e o eventual estabelecimento de protocolos de investigação, previstos, respetivamente, nos n.ºs 3 e 4 do artigo 34.º, n.º 4 do artigo 36.º e n.º 4 do artigo 37.º deste Plano.
- (39) De igual modo, foi dado especial enfoque à avaliação das ações desenvolvidas tendo em vista a **monitorização** da conservação da natureza e controlo das atividades económicas que incidem pressão sobre os recursos naturais na área da RNET, atentas as ações e atividades a promover previstas no artigo n.º 7, em particular nas alíneas g) e u);
- (40) No que respeita ao cumprimento do **Programa de Execução** do PORNET, procurou-se avaliar a sua execução física, material e financeira, bem como a identificar os constrangimentos à implementação das ações ali previstas.

#### 1.4. Estrutura do Relatório

- (41) A organização deste documento procura dar corpo à abrangência das questões relevantes detetadas, face ao âmbito e objetivos da ação, constando no seu **Volume I** uma súmula dos factos constatados e a análise desta Inspeção-Geral realizada em função da metodologia supra referida, bem como as respetivas conclusões, recomendações e propostas.
- (42) No **Volume II** consta a análise específica de cada um dos processos e procedimentos associados a cada uma das situações em estudo, compiladas em 10 *Fichas de Análise de Situações* e respetivos anexos.

## 2. DILIGÊNCIAS REALIZADAS

### 2.1. Âmbito e Condicionamentos

- (43) As asserções e conclusões alcançadas foram sustentadas nos elementos que compõem e acompanham o PORNET, previstos no seu artigo 3.º, em especial o Regulamento, a Planta de



Síntese e de Condicionantes, o Programa de Execução e as Participações recebidas em sede de discussão pública e respetivo relatório de ponderação.

- (44) Atenta a relevância da matéria no âmbito do desenvolvimento da ação de inspeção, foram realizadas diligências junto do ICNF, IP, incluindo realização de reunião nos serviços desconcentrados em Alcochete, requisição de processos e cedência de demais informações pertinentes, complementadas com informação relativa a candidaturas a fundos comunitários de projetos agrícolas na área da RNET, recolhida na base de dados do PDR2020.
- (45) É de salientar que o ICNF, IP demonstrou o maior empenho e disponibilidade para colaborar com esta Inspeção-Geral, o que foi determinante para o bom andamento da presente ação de inspeção.

## **2.2. Contraditório**

- (46) Seguindo as determinações expressas nos artigos 23.º e 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT, aprovado pelo Despacho n.º 15171/2012 (2.ª série), de 26 de novembro, o projeto de relatório foi sujeito a contraditório do ICNF, IP e da DGADR, tendo o resultado da ponderação das respostas das entidades ouvidas em sede de audiência prévia, sido integrado no presente relatório final da ação de inspeção (doc. de fls. 420 a 445).
- (47) Ambas as entidades aderiram de forma global ao teor do relatório e não manifestaram oposição às conclusões alcançadas pela IGAMAOT, revelando disponibilidade para adotar as recomendações que lhes foram dirigidas.
- (48) Em concreto, face aos esclarecimentos prestados procederam-se a alterações pontuais na parte relativa ao Programa de Intervenção Agrícola (Vol. I, ponto 3.4) e à Ficha de Análise de Situação n.º 10, sobre Infraestruturas (Vol. II).
- (49) Acresce que, o ICNF, IP informou tencionar prosseguir com a adoção de diligências no sentido de dar cumprimento à generalidade das recomendações, demonstrando estar a envidar esforços para a sua concretização.
- (50) De referir também, que a pronúncia da DGADR integrou, em algumas matérias, a apreciação da ABLGVFX, a qual, não sendo uma entidade visada desta ação de inspeção, abordou

questões que extravasam os aspetos normativos do PORNET, mas que podem ser equacionadas no âmbito duma eventual articulação com o ICNF.<sup>19</sup>

### 3. RESULTADOS DA AÇÃO

#### 3.1. Modelo Organizacional e de Gestão da RNET

- (51) A implementação do PORNET foi sendo acompanhado por um modelo organizacional e de gestão que tem sofrido variações ao longo do seu tempo de vigência.
- (52) Desde logo, a sua publicação ocorreu em novembro de 2008, um ano após a extinção do Instituto de Conservação da Natureza (ICN) e a criação do Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB)<sup>20</sup>.
- (53) Posteriormente, em função do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, verificou-se a fusão entre o ICNB e a Autoridade Florestal Nacional, sendo criado o ICNF, IP, com sede em Lisboa, que passou a contar com cinco serviços descentralizados, um dos quais, **o Departamento de Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo (DCNF LVT), onde se encontra inserida a RNET.**
- (54) A gestão da RNET passa, assim, a ser afeta à direção do referido departamento, que congrega um conjunto de outras áreas protegidas de âmbito nacional, procedendo o ICNF, IP à designação de interlocutores (doc. de fls. 9 e 10).
- (55) Com a designação de elementos de proximidade enquadrados na estrutura orgânica dos respetivos DCNF, pretendeu-se a otimização da gestão das áreas, incumbindo-lhes, nomeadamente, apoiar a direção do respetivo departamento na sistematização da informação sobre a área protegida, na sua representação junto dos utentes e na conceção e organização de eventos e atividades que visem a sua divulgação, devidamente enquadrados e a incluir no plano de atividade do ICNF, IP, sem prejuízo da relação hierárquica em vigor e do circuito de informação e decisão existente naquele organismo.

<sup>19</sup> Nomeadamente quanto ao prazo de comunicação dos sobrevoos, à cedência de informação da atividade científica, à comunicação de eventuais autorizações de atividades turísticas, recreio ou animação ambiental.

<sup>20</sup> Conforme o Decreto Lei n.º 136/2007, de 27 de abril.

- (56) Relativamente aos **recursos humanos** verificou-se que, entre 2013 e 2016, a RNET contou com quatro Técnicos Superiores, dois Assistentes Técnicos e três Vigilantes da Natureza. Com domicílio profissional em Alcochete, o trabalho foi maioritariamente relacionado com esta Área Protegida e a Rede Natura 2000 envolvente. Em termos **materiais**, dispõem de uma viatura ligeira, duas viaturas TT e uma embarcação (doc. de fls. 11).
- (57) No respeitante à **atividade de fiscalização**, é de referir a existência de relatórios mensais das atividades desenvolvidas na RNET, em função dos registos diários individuais elaborados pelos Vigilantes da Natureza (doc. de fls. 12 a 14).
- (58) Salienta-se que, em 2017 passou a ser elaborado um **Plano regional de vigilância e fiscalização** no âmbito do DCNF LVT, que contempla as suas várias áreas protegidas. Deste, constam as temáticas de atuação com identificação da prioridade e do período de intervenção. No caso concreto da RNET, pode indicar-se, por ordem de prioridade, as seguintes temáticas: 1.º - Atividades agrícolas; 2.º - Urbanização e edificação; 3.º - Alteração de uso de solo; 4.º - Operadores turísticos e atividades de ar livre; 5.º - Fiscalização de passarinheiros; 6.º - Pesca ilegal e fiscalização da pesca do meixão; 7.º - Fiscalização da apanha de pinha de pinheiro manso na época de defeso (doc. de fls. 15).
- (59) Não foram evidenciadas atividades conjuntas ou de coordenação com outras entidades, relativas a fiscalização na área terrestre da RNET.
- (60) O diploma que procedeu à criação do ICNF, IP, prevê no seu artigo 8.º, a figura do **Conselho Estratégico** para cada Área Protegida de âmbito nacional, que se constitui como órgão do ICNF, IP diretamente envolvido no exercício das suas atribuições, sobretudo, contribuindo para a definição da estratégia de gestão, no exercício das competências que a lei lhes confere.
- (61) Na sequência da formalização do Conselho Estratégico da Reserva Natural do Estuário do Tejo, a primeira reunião deste órgão ocorreu em 16 de dezembro de 2013 (doc. de fls. 16 a 21).
- (62) Este Conselho, que incluía já as entidades identificadas no Despacho n.º 6063/2015, do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, de 4 de junho, veio, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 78/2015, de 13 de maio, a ser reforçado com a inclusão na sua composição de representantes designados pelas entidades

associativas e empresariais dos setores de atividade socioeconómica considerados relevantes no contexto de cada área protegida<sup>21</sup> (doc. de fls. 22 a 39).

- (63) No exercício das competências de gestão que a lei lhe confere, o ICNF, IP promoveu a elaboração de um **Plano de Ação para a RNET no horizonte 2014-2015**, no qual se expressam as ações e as metas, bem como os intervenientes a considerar no seu desenvolvimento.
- (64) De acordo com a informação constante da ata do Conselho Estratégico de 2015, aquele documento tem subjacente as ações previstas no Programa de Execução do PORNET, sobre o qual se concluirá no ponto 3.5 (doc. de fls. 40 a 45).
- (65) Já no que respeita ao referido Plano de Ação, de acordo com as observações incluídas no documento facultado pelo ICNF, IP, relativas ao ponto de situação de dezembro de 2015, apurou-se a concretização da grande maioria das ações ali previstas.
- (66) Sobre o funcionamento do **Conselho Estratégico da RNET**, resulta das três atas de reuniões deste órgão, ocorridas entre 2013 e 2015 que, para além do debate sobre diversas temáticas constantes do Plano de Ação, é dada especial relevância às questões relacionadas com o turismo de natureza e a sua importância para a área protegida, para os municípios envolvidos e para a economia local, bem como com a transposição do PORNET para os Planos Diretores Municipais das edilidades envolvidas, e o papel do Conselho Estratégico nessa tarefa (doc. de fls. 46 a 49).

### 3.2. Controlo Prévio

- (67) A análise realizada aos processos instruídos pelo ICNF, IP com vista à emissão de pareceres e autorizações na área da RNET, permitem-nos dar nota de um conjunto de constatações reportadas ao desenvolvimento do procedimento administrativo a estes associados.
- (68) No quadro 1 sistematiza-se a informação analisada, indicando para cada *Ficha de Análise de Situação*, os processos inclusos e as suas principais características.

---

<sup>21</sup> No caso do Conselho Estratégico da RNET, este passou a contar com representantes de 22 entidades, acrescido de, até três individualidades de reconhecido mérito, prestígio académico ou profissional.

**Quadro 1 – Síntese das Fichas de Análise de Situação**

Nº	Ficha de Análise de Situação /Atividade	Processo Nº	Autorizações/pareceres	Condicionantes / medidas cautelares	Fiscalização	PORNET			Restrições de utilidade pública	
						ATPP	ATPC	AIE	Rede Natura	AHLGVFX
<b>1 - Sobrevoos de aeronaves para fins agrícolas</b>										
		05/2013	Favorável	X					X	X
		06/2013	Favorável	X					X	X
		16/2013	Favorável	X		X			X	
		18/2013	Favorável	X		X			X	
		26/2013	Favorável	X		X			X	
	Sobrevoos	31/2013	Favorável	X		X			X	X
		30/2014	Favorável	X		X	X		X	X
		31/2014	Favorável	X		X			X	
		22/2015	Favorável	X		X	X		X	X
		23/2016	Favorável	X		X	X		X	X
<b>2 - Área de Intervenção Específica 'Mouchões'</b>										
	Imersão de inertes	17/2013*	Favorável	X					X	
	Atividade pecuária	37/2013	Favorável	X			X		X	
	Infraestruturas de rega		Favorável	X			X		X	
	Alteração de culturas agrícolas de regadio	40/2013	Favorável	X			X		X	
	Sobrevoos		Favorável	X		X			X	
	Implantação de vinha		Favorável	X		X			X	
	Projeto turístico		**				X		X	
	Projeto agro-pecuário	Memorando 2/2015	**				X		X	
	Infraestruturas	16/2016	(a)				X		X	

Nº	Ficha de Análise de Situação /Atividade	Processo Nº	Autorizações/pareceres	Condicionantes / medidas cautelares	Fiscalização	PORNET			Restrições de utilidade pública	
						ATPP	ATPC	AIE	Rede Natura	AHLGVFX
<b>3 - Área de Intervenção Específica 'Salinas'</b>										
	Intervenções de recuperação da salina de Vale Frades	35/2014	(b)			X			X	
<b>4 - Alteração de utilização agrícola do solo</b>										
	Reconversão de áreas de sequeiro em arrozais	12/2013	Favorável	X			X		X	X
		18/2014	Favorável	X			X		X	X
		34/2014	Favorável			X			X	X
		57/2014	Desfavorável			X		X		X
		12/2015	Não carece					X		X
	Reconversão de áreas de sequeiro em arrozais	50/2015	Favorável				X		X	X
	Reabertura de valas para recondução de arrozais em pastagens	79/2015	Favorável			X			X	
	Reconversão de áreas de sequeiro em arrozais	100/2015	Favorável	X			X		X	X
<b>5 - Atividade Pecuária</b>										
	Pontos de abeberamento de gado bovino	10/2013	Favorável			X			X	X
	Declaração prévia para exploração pecuária	65/2014	Favorável			X		X	X	
		66/2014	Favorável			X		X	X	X
	AIA para licenciamento de exploração pecuária	33/2015	Favorável	X		X		X	X	
<b>6 - Atividade turística, de recreio e animação ambiental</b>										
	Percurso pedestre para visitação da RNET	06/2015	Favorável	X					X	X
	Passeio em veículos 'todo-o-terreno'	35/2015	Favorável	X		X			X	X
	Observação de aves	36/2016	(c)			X			X	
	Passeio em veículos 'todo-o-terreno'	63/2016	Favorável	X		X			X	X

Nº	Ficha de Análise de Situação /Atividade	Processo Nº	Autorizações/pareceres	Condicionantes / medidas cautelares	Fiscalização	PORNET			Restrições de utilidade pública	
						ATPP	ATPC	AIE	Rede Natura	AHLGVFX
<b>7 -Atividade Científica</b>										
	Instalação temporária de radar de monitorização de aves e morcegos	22/2013	Favorável	X		X			X	X
	Realização de furos para investigação de falha sísmica	27/2013	Favorável	X		X			X	X
<b>8 - Prevenção de danos em culturas por animais selvagens</b>										
	Espantamento de aves	22/2014	Favorável	X					X	X
	Espantamento de aves	25/2014	Favorável	X					X	X
	Espantamento de aves	31/2014	Favorável	X						
	Espantamento de aves	21/2015	Favorável	X					X	X
	Espantamento de aves	24/2016	Favorável	X					X	X
	Correção da densidade populacional de javalis	76/2015	Favorável	X					X	X
<b>9 - Limpeza de esteiros</b>										
	Limpeza de esteiros	41/2013*	Favorável	X						X
	Limpeza de esteiros	80/2015*	Favorável	X						X
<b>10 - Infraestruturas</b>										
	Instalação de condutas e hidrantes para rega	12/2016	Não carece				X			X

ATPP- Área Terrestre de Proteção Parcial

ATPC- Área Terrestre de Proteção Complementar

AHLGVFX – Aproveitamento Hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira

AIE - Área de Intervenção Específica

\* em Área Estuarina

\*\* memorando

(a) - não efetuou pronúncia por falta de elementos

(b) – não se aplica

(c) - não foi comunicada ao requerente

**Tramitação processual**

- (69) Do ponto de vista da tramitação processual, foram identificados processos que, tendo sido constituídos em 2013, incluem procedimentos administrativos de anos anteriores, designadamente de 2009 e 2012, para os quais, à data, não foi aberto o respetivo processo (processo n.º 37/2013 e n.º 40/2013).
- (70) Por conseguinte, não obstante a presente ação de inspeção compreender o período 2013 a 2016, os pareceres emitidos em anos anteriores inclusos nesses processos também foram objeto de avaliação por parte da equipa inspetiva.
- (71) Aferiu-se, igualmente, a existência de duas autorizações para as quais não foram constituídos processo (processos n.º 76/2015 e n.º 80/2015).
- (72) Assinala-se a impossibilidade de aceder a duas informações técnicas (processos n.º 30/2014 e n.º 31/2014) e ainda às datas de saída dos ofícios de resposta em 5 processos o que impediu a verificação dos prazos de resposta (processos n.º 31/2013, n.º 30/2014, n.º 31/2014, n.º 22/2015 e n.º 23/2016).
- (73) Ainda no que concerne à tramitação processual, verificou-se que nalguns pedidos para espantamento de aves foi emitida mais do que uma licença por requerente, sendo a sua atribuição por parcela/local (processo n.º 25/2015), ao contrário de outros pedidos em que a mesma licença agregou diversas parcelas, incluindo, por exemplo, todas as áreas de arrozal pertencentes ao AHLGVFX (processos n.º 22/2014, n.º 21/2015 e n.º 24/2016).

**Desenvolvimento de diligências instrutórias**

- (74) No que respeita ao desenvolvimento de diligências instrutórias, verificou-se que, quando os requerentes não apresentaram elementos suficientes para análise das pretensões, o ICNF, IP solicita informação adicional, designadamente quanto à localização (processos n.º 18/2013, n.º 31/2013, n.º 36/2016, n.º 63/2016) e outros elementos que considera essenciais à análise (processos n.º 10/2013, n.º 33/2015 e n.º 16/2016).



(75) Apenas num processo o ICNF, IP registou ter efetuado deslocação ao local da pretensão tendo em vista examinar as parcelas em questão, designadamente o tipo de ocupação atual do solo, os habitats e as espécies de aves existentes (processo n.º 57/2014). Nos restantes, a conclusão relativa à afetação de valores naturais foi efetuada com referência ao Plano Setorial da Rede Natura 2000.

### **Aplicação de Taxas**

(76) No que concerne à aplicação de taxas devidas pelos atos e serviços prestados nos termos da Portaria n.º 138-A/2010, de 4 de março, verificaram-se alguns processos em que o pagamento não ocorreu no momento da apresentação do pedido, conforme determinação do n.º 1 do artigo 6.º, mas após a emissão de parecer (processos n.º 17/2013 e n.º 18/2014).

(77) Também em pareceres emitidos em data anterior à publicação da referida portaria, não resulta dos autos que o pagamento da taxa tenha sido efetuado em momento anterior ao envio dos pareceres ao requerente pelo ICNF, IP (incluídos no processo n.º40/2013), sendo certo que os anteriores normativos determinavam também a necessidade de pagamento da taxa, seja no momento da apresentação do pedido (cf. n.º 1 do artigo 6.º da Portaria n.º 1245/2009, de 13 de outubro), seja na data da prestação do serviço (cf. artigo 3.º da Portaria n.º 754/2003, de 8 de agosto).

(78) Nesta matéria importa assinalar que, com a entrada em vigor da Portaria n.º 122/2014, de 16 de junho, a referida taxa deixou de ser aplicável para a generalidade dos pedidos e procedimentos administrativos relativos ao uso, ocupação e transformação do solo em áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas.

### **Análise técnica e fundamentação da proposta de decisão**

(79) No que respeita à análise técnica e respetiva **fundamentação das propostas de decisão** superior, na maioria dos processos analisados o ICNF, IP efetuou o enquadramento das pretensões no RJCNB, no RJRN2000, no Plano Setorial da Rede Natura 2000, e no regulamento do PORNET, em particular nas disposições relativas aos regimes de proteções aplicáveis em Área Terrestre.

- (80) Porém, em alguns deles, **não foi efetuada referência expressa aos regimes de proteção** previstos no artigo 11.º do PORNET (Processo n.º 5/2013, n.º 6/2013, n.º 22/2013, n.º 41/2013, n.º 22/2014, n.º 25/2014, n.º 31/2014, n.º 6/2015, n.º 21/2015, n.º 76/2015, n.º 80/2015, n.º 24/2016).
- (81) Acresce que, em nenhum processo se verificou que tivesse sido evidenciado de modo expreso o enquadramento cartográfico das pretensões na Planta de Síntese e na Planta de Condicionantes do PORNET.
- (82) De igual modo, nem sempre foram feitas referências às disposições específicas previstas no regulamento para as atividades pretendidas, como é o caso de alteração da utilização agrícola do solo, e não abrangidos pelo AHLGVFX, para os quais **não foi efetuado o enquadramento geral da atividade, com referência ao n.º 1 do artigo 34.º** (processos n.º 57/2014 e n.º 79/2015) e de pareceres sobre atividades de turismo de natureza para as quais **não foi feito apelo ao artigo 36.º** (processos n.º 6/2015 e n.º 36/2016).
- (83) A fundamentação dos pareceres emitidos atendeu, adicionalmente, a circunstâncias de facto ocorridas em idênticas situações, designadamente **a ações de acompanhamento efetuadas em anos anteriores**, em particular nos pedidos de sobrevoos para fins agrícolas (processos n.º 5/2013 e n.º 6/2013, n.º 16/2013, n.º 18/2013, n.º 26/2013, n.º 31/2013, n.º 22/2015 e n.º 23/2106). Também na autorização de percursos pedestres para visitação da RNET se argumenta que em anos anteriores não terão existido factos negativos a registar (processo n.º 6/2015).
- (84) Em alguns casos, a análise técnica, para além da área terrestre onde a pretensão se insere **considerou as áreas envolventes**, nomeadamente as Áreas Estuarinas, dada a interligação entre habitats e as espécies aí existentes, como é o caso em autorizações nos mouchões (processos n.º 37/2013 e n.º 40/2013) e para a realização de sobrevoos para fins agrícolas (processos n.º 5/2013, n.º 6/2013, n.º 16/2013, n.º 18/2013, n.º 26/2013, n.º 31/2013, n.º 30/2014, n.º 31/2014, n.º 22/2015 e n.º 23/2016).
- (85) Releva ainda que, para efeitos de instalação de atividade pecuária sujeita a procedimento AIA, face à sensibilidade da área da pretensão para efeitos de espalhamento de efluentes, **o ICNF, IP fez depender o seu parecer dos pareceres de outras entidades em razão da matéria,**

designadamente no que respeita à Qualidade da Água, à localização em Zona Vulnerável Tejo e em Zonas Ameaçadas pelas Cheias. Em consonância, a classificação do estado ecológico da água disponibilizado pela APA, IP foi determinante para a fundamentação do parecer emitido por aquele Instituto (processo n.º 33/2015).

- (86) Na análise das pretensões relativas à área de intervenção específica dos mouchões e na ausência de PGI previsto no n.º 6 do artigo 25.º do PORNET, as atividades autorizadas pelo ICNF, IP são fundamentadas tendo em conta o disposto nos regimes de proteção e disposições complementares aplicáveis (processos n.º 17/2013, n.º 37/2013 e n.º 40/2013, Memorando n.º 2/2015), com exceção de um parecer em que, não obstante a pretensão se localizar na RNET, apenas se atendeu às disposições do Plano de Gestão da ZPE (processo n.º 40/2013, doc. de fls. 50 a 53).
- (87) É ainda considerada a obrigatoriedade de emissão de parecer vinculativo do ICNF, IP nos mouchões, para os atos e atividades previstas na alínea j) do n.º 1 do artigo 9.º do PORNET, relativa à utilização de recursos hídricos (processo n.º 17/2013).
- (88) Assinala-se igualmente que o ICNF, IP também refere a necessidade de apresentação de PGI, nos termos do artigo 25.º do PORNET, alertando para a **necessidade de sujeição a procedimento AIA**, quando aplicável, atenta a intenção de realizar projetos em área sensível (Memorando n.º 2/2016 integrado no processo 40/2013/ e Memorando 2/2015).
- (89) Foram identificados processos em que o ICNF, IP sustenta o seu parecer, de modo adicional, nas ações previstas no **Programa de Execução**, como é o caso dos pareceres sobre o Mouchão de Alhandra, remetidos à APA, IP, nomeadamente o relativo a deposição de materiais dragados (processo n.º 17/2013).
- (90) **Em áreas não afetadas ao AHLGFX**, apenas foi invocada a aplicação da alínea f) do n.º 2 do artigo 9.º, que sujeita a atividade a autorização do ICNF, IP, num processo relativo à **alteração da utilização agrícola do solo**, para o qual foi emitido *parecer desfavorável* (processo n.º 57/2014).
- (91) Também em pretensão exterior ao AHLGVFX, afetando igualmente os habitats, tal enquadramento não foi utilizado, não obstante ter sido enumerado um conjunto significativo

de medidas de minimização a atender (processos n.º 40/2013). Neste caso, apesar de assinalar que a intervenção provocaria alterações nos habitats em presença, **o ICNF, IP não fez depender o seu parecer de uma análise de incidências ambientais**, tal como previsto no n.º 6 do mesmo artigo 9.º.

- (92) Dos seis processos relativos a pedidos de **alteração da utilização agrícola do solo** em parcelas coincidentes com **áreas do perímetro afeto ao AHLGVFX**, apenas em três destes constam informações técnicas com referência à não sujeição da atividade a autorização, conforme decorre da alínea f) do n.º 2 do artigo 9.º do PORNET (processos n.º 12/2015, n.º 50/2015 e n.º 100/2015), dando o ICNF, IP nota, em dois destes processos, da inexistência de argumentos jurídicos que possam inviabilizar impactes negativos decorrentes de eventuais alterações de cultura (processos n.º 12/2015 e n.º 100/2015).
- (93) Neste contexto, o ICNF, IP assinala que, embora previsto no PORNET, o **Programa de Intervenção Agrícola não foi concretizado** até à presente data.
- (94) A respeito da alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º, verifica-se que o ICNF, IP faz aplicar a exceção ali prevista, que afasta a necessidade de parecer desta entidade, apesar de não dispor elementos que comprovem que a **infraestrutura** requerida integra o projeto do Aproveitamento Hidroagrícola. Neste âmbito, o ICNF, IP basta-se com uma declaração da ABLGVFX atestando que o requerente é utilizador dos recursos hídricos por intermédio da obra do AHLGVFX (processo n.º 12/2016).
- (95) No que concerne à realização de **sobrevoos para fins agrícolas**, em todos os pareceres emitidos a fundamentação realizada atende à excecionalidade da intervenção face aos termos da interdição prevista na alínea m) do artigo 8.º, em conjugação com a alínea l), do número 2, do artigo 9.º, segundo o qual a realização de sobrevoos na área da RNET está condicionada a autorização do ICNF, IP, sendo interdita fora do período de 1 de março a 15 de setembro.
- (96) Verifica-se ainda que, os sobrevoos para efeitos de **tratamentos fitossanitários apenas são autorizados como medida curativa**, uma vez que a produção de arroz nas explorações agrícolas visadas é efetuada com recurso ao Modo de Produção Integrado, exigindo declaração de técnico habilitado a confirmar a sua necessidade.

- (97) Já as pretensões para a **limpeza de esteiros** foram enquadradas na alínea c) do artigo 13.º do PORNET, porquanto inseridas em Área Estuarina de Proteção Total. Porém, nas duas autorizações emitidas, **não foi efetuada a fundamentação do carácter de excecionalidade para a concretização dos objetivos expressos no n.º 3 do artigo 12.º** (processos n.º 41/2013 e n.º 80/2015).
- (98) Nas pretensões para atividade de **espantamento de aves** o ICNF, IP sustentou as autorizações emitidas no regime excecional previsto alínea b) do artigo 20.º do RJRN2000. Também o Decreto-Lei n.º 316/89, de 22 de setembro, refere que a atividade poderá ser excecionalmente autorizada, mediante licença do Serviço competente, homologada por membro do governo responsável pela área do Ambiente, atendendo à necessidade de prevenção de danos importantes nas culturas, conforme a alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º do diploma referido. Contudo, **nas licenças emitidas não consta a homologação requerida.**
- (99) Neste contexto, face à prática administrativa e à circunstância da obrigação de homologação do ato administrativo decorrer de um diploma com quase 30 anos, afigura-se necessário que o ICNF, IP **pondere a adequação da norma aqui aludida**, atento o seu fim último de prevenção e a harmonização com o disposto no RJRN2000. Não obstante, e até à eventual revisão do Decreto-Lei n.º 316/89 de 22 de setembro, mantém-se a imposição legal de homologação das referidas licenças.
- (100) Nas autorizações para **passeios ‘todo-o-terreno’**, o ICNF, IP atendeu à definição constante da alínea n) do artigo 4º do PORNET e ao disposto na alínea s) do artigo 8.º, condicionando a pretensão de circulação a um a um conjunto de regras de modo a minimizar eventuais impactos (processos n.º 35/2015 e n.º 63/2016).
- (101) Porém, atendendo a que a alínea **s) do artigo 8.º interdita a atividade, não poderia o ICNF, IP, bastar-se com a imposição de tais condicionamentos (no caso, a proibição de paragem num determinado local), uma vez que, a ser permitida a atividade requerida, esta só seria possível desde que enquadrada como uma circulação em caminho existente, conforme previsto na alínea q) do artigo 8.º.**
- (102) Relativamente aos pedidos de autorização para realização de ações de carácter científico, **o ICNF, IP invocou a alínea u) do artigo 7.º, relativa aos atos e atividades a promover na RNET,**

e os n.ºs 2 e 3 do artigo 37.º, que referem, respetivamente, a necessidade de autorização do ICNF, IP para a realização de trabalhos científicos e a necessidade de facultar a esse instituto os relatórios de trabalho e publicações resultantes das atividades desenvolvidas, relativas à conservação da natureza e da biodiversidade. Tais documentos não constam nos respetivos processos (processos n.º 22/2013 e n.º 27/2013).

(103) Foi ainda referido o n.º 4 do mesmo artigo, sobre o estabelecimento de um protocolo com a entidade/pessoa responsável pelo projeto de investigação, quando se considere adequado, situação que também não se observou (processo n.º 27/2013).

(104) No que concerne às autorizações para a atividade científica, constata-se um caso em que o parecer não informa sobre o local de implantação do equipamento, não obstante essa informação, não estando prevista no requerimento, constar da apreciação técnica (processo n.º 22/2013).

#### **Dualidade da análise técnica / Uniformização das decisões**

(105) Denotam-se diferentes abordagens do ICNF, IP relativamente aos seis pedidos de alteração da utilização agrícola do solo, em parcelas coincidentes com áreas do perímetro afeto ao AHLGVFX:

- i. emitiu parecer favorável em dois processos, os quais já haviam sido concretizados (processos n.º 12/2013 e 34/2014);
- ii. referiu não estarem sujeitos a autorização em três processos, sendo que num processo o ICNF, IP considera desaconselhável a atividade (n.º 12/2015), noutro entende emitir parecer favorável (processo n.º 50/2015), e, no terceiro, emite parecer favorável condicionado (processo n.º 100/2015);
- iii. confirmou um parecer tácito por ausência de resposta no tempo devido, tendo elencado um conjunto de medidas cautelares a observar no domínio agrícola relativo às atividades a desenvolver (processo n.º 18/2014).

(106) Também em alguns **processos incidentes em parcelas contíguas à Área Estuarina de Proteção Total se verificou a emissão de condicionamentos distintos**, pois em alguns pareceres não se

enuncia a interdição de sobrevoos sobre tais áreas (no processo n.º 16/2013 e n.º 31/2014), ao contrário de outros, onde tal condicionamento é emitido (processos n.º 18/2013 e n.º 26/2013).

- (107) Não se encontrando explícita a razão dessa diferença, sempre se dirá que, para sobrevoos da área terrestre contígua à Área Estuarina de Proteção Total, deveria ser sempre enunciado a interdição do sobrevoos sobre as áreas abrangidas pelos artigos 12.º e 13.º do PORNET.
- (108) Ainda se identifica uma atuação distinta no âmbito do processo n.º 18/2014, comparativamente com as restantes análises a pretensões sobre a alteração de utilização agrícola do solo, uma vez que **no parecer emitido não consta referência aos valores naturais** eventualmente em presença, ao contrário dos outros pareceres emitidos pelo ICNF, IP para a área e período em questão. Não obstante, enumeram um conjunto de medidas cautelares visando compatibilizar a atividade agrícola com os valores a salvaguardar.

#### **Estabelecimento de condicionantes**

- (109) Face às especificidades dos pedidos, em número significativos de processos, as autorizações emitidas e pareceres favoráveis incluíram condicionantes, a cumprir pelos requerentes.
- (110) Neste contexto regista-se que, em diversos pareceres/autorizações **a atividade é condicionada a um determinado período de tempo e/ou a sua realização deve ser comunicada ao ICNF, IP**, em particular nos processos de atividades turísticas (processos n.º 6/2015; n.º 35/2015 e n.º 63/2016), atividades científicas (processos n.º 22/2013 e n.º 27/2013), infraestruturas (processo n.º 37/2013), limpeza de esteiros (processos n.º 41/2013 e n.º 80/2015), prevenção de danos em culturas por animais selvagens (processos n.º 22/2014, n.º 25/2014, 31/2014, n.º 21/2015, n.º 24/2016 e n.º 76/2015) e sobrevoos para fins agrícolas (processos n.º 5/2013, n.º 6/2013, n.º 16/2013, n.º 18/2013, n.º 26/2013, n.º 31/2013, n.º 40/2013, n.º 30/2014, n.º 31/2014 n.º 22/2015 e n.º 23/2016).
- (111) Porém, **poucos são os processos em que consta informação em que o requerente comunicou as datas de realização da ação** (processos n.º 40/2013, n.º 21/2015, n.º 22/2015, n.º 23/2016) **ou que se comprove que o ICNF, IP acompanhou a sua execução**, o que só ocorreu para a

realização de sobrevoo para fins agrícolas sobre o Mouchão do Lombo do Tejo (processo n.º 40/2013).

- (112) Para **a realização de sobrevoos com finalidade agrícola**, na sequência da alteração legislativa operada pela Lei n.º 26/2013, de 11 de abril, em caso de tratamento fitossanitário, o ICNF, IP considera, nas condicionantes estipuladas, a necessidade do envio de declaração de técnico atestando a sua necessidade, ou de entrega de autorização da Direção-Geral da Alimentação e Veterinária (DGAV) para as situações previstas no al. a) do n.º 1 do artigo 35.º da referida Lei.
- (113) A este respeito importa assinalar **que a condicionante aditada nas autorizações, referente à DGAV, não poderia ser considerada a título alternativo**, porquanto ela acresce em casos de tratamentos a título excecional. Para além disso, **o ICNF, IP não inclui como condicionante a obrigatoriedade de autorização da DRAP, em situações não excecionais** no âmbito dos Planos de Aplicação Aérea, conforme resulta da al. b) do referido n.º 1 do artigo 35.º.
- (114) Por outro lado, no processo n.º 31/2013, tendo estabelecido uma condicionante técnica relativa às características do sobrevoo, **aceitou como garantia do seu cumprimento uma declaração de intenções sem qualquer suporte técnico**.
- (115) Refira-se a existência de diversos pareceres em que foram emitidas condicionantes de carácter técnico e/ou de instalação (processos n.º 10/2013, n.º 17/2013, n.º 22/2013 e n.º 27/2013), de localização a determinada parcela (processo n.º 100/2015) e ainda de medidas cautelares, de minimização de impactes e de boas práticas (processos n.º 12/2013, n.º 37/2013, n.º 40/2013, n.º 18/2014, n.º 6/2015, n.º 35/2015 e n.º 63/2016).

### Cumprimento de Prazos

- (116) Em diversos processos **o ICNF, IP não cumpriu o prazo de 45 dias para emissão de parecer**, previsto no n.º 3 do artigo 41.º do PORNET (processos n.º 12/2013, n.º 18/2014, n.º 57/2014, n.º 66/2014, n.º 6/2015, n.º 12/2015 e n.º 36/2016). Além disso, na Informação técnica do processo n.º 34/2014 foi evidenciado, no enquadramento de antecedentes, a existência de um parecer tácito ocorrido pelo mesmo motivo.



- (117) No processo n.º 18/2014 foi, no entanto, elaborada Informação técnica que apontou um sentido favorável à pretensão, na sequência de comunicação do requerente a informar ter aceite o parecer tácito, e disso foi dado conhecimento ao interessado.
- (118) Já no processo n.º 57/2014, não tendo o ICNF, IP emitido autorização favorável para a alteração de utilização agrícola do solo na parcela da RNET, dentro do prazo previsto para o efeito, poderia o requerente, igualmente, ter suscitado o parecer tácito.
- (119) Trata-se de uma situação que urge acautelar uma vez, não existindo cumprimento do prazo legal, podem os requerentes, em função da produção de ato tácito favorável, desencadear ações potencialmente danosas para os valores naturais em presença.
- (120) Importa dar nota que nos processos n.º 6/2015 e n.º 36/2016, relativos à realização de percursos pedestres e à observação de aves, o atraso na emissão de parecer poderá advir da circunstância de as informações técnicas terem sido remetidas para o serviço central para que fossem consideradas em conjunto com pretensões de outras áreas protegidas. Neste contexto, sempre se dirá que, mantendo-se a necessidade de uniformização de procedimentos, a emissão de pareceres/autorizações individualizadas deve ser ponderada pelo ICNF, IP tendo em vista a salvaguarda dos recursos e dos valores naturais em presença que advém do cumprimento do prazo previsto no IGT em causa.

### 3.3. Controlo Sucessivo

- (121) Não foi evidenciada a existência de processos administrativos que sistematizem a atividade de fiscalização, sancionamento e reposição da legalidade.
- (122) **Apenas num dos processos consultados constam elementos que permitem aferir ter sido realizado o acompanhamento ou fiscalização** das condicionantes estabelecidas nos pareceres/autorizações emitidas pelo ICNF, IP, **a autorização de sobrevoo** concretizada para o Mouchão do Lombo do Tejo (Processo n.º 40/2013).
- (123) Nesse processo, não obstante o requerente não ter garantido o prazo mínimo de comunicação ao ICNF, IP, a atividade **foi devidamente acompanhada** pelos Vigilantes da Natureza.

- (124) No relatório efetuado foi registada a impossibilidade de cumprimento da restrição de sobrevoos excecionais das Áreas Estuarinas de Proteção Parcial I e II, propondo-se que as condicionantes emitidas fossem sujeitas a discussão interna. Porém, não consta informação no processo de desenvolvimentos subsequentes.
- (125) Adicionalmente, decorre do relatório de fiscalização efetuado pelos vigilantes da natureza, a existência de impactos nulos sobre a avifauna, no caso dos sobrevoos para os mouchões, facto que **deve levar o ICNF, IP ponderar a revisão dessa condicionante, sem prejuízo de atender aos demais estudos de monitorização da avifauna existentes para a área da RNET.**
- (126) Importa ainda dar nota que em parecer emitido para a alteração de culturas arvenses de regadio em arrozais, também no Mouchão do Lombo do Tejo, encontrando-se em falta elementos que o requerente ainda deveria enviar, o ICNF, IP procedeu à emissão de parecer favorável condicionado, informando adicionalmente que o mesmo apenas seria efetivo após receção dos elementos aí elencados. Não obstante, não consta do processo que tais elementos tenham sido remetidos ou **evidências da realização de ações de verificação das condicionantes impostas**, ou ainda que a pretensão do requerente, sujeita a condição suspensiva de eficácia, não foi concretizada antes da verificação dos acontecimentos previstos no referido parecer.
- (127) Adicionalmente, releva assinalar que o ICNF, IP disponibilizou, no âmbito desta ação de inspeção, relatórios anuais de monitorização da avaliação do impacto da avifauna na cultura do arroz, com metodologia, processos de espantamento, espécies avistadas, resultados e conclusões, elaborados pela ABLGVFX (doc. de fls. 54 a 86).
- (128) Porém, da análise dessa informação não é possível aferir a participação do ICNF, IP nem as conclusões que daí resultam do ponto de vista da aplicação do PORNET e dos objetivos de proteção e conservação da natureza.
- (129) **Também não constam documentos específicos** como sejam: novo Plano de Gestão de Efluentes e proposta de minimização de resultados da ação, de acordo com DIA no processo n.º 33/2015, e relatórios intermédios ou finais dos trabalhos nos processos de atividades científica, ou protocolos que tenham sido encetados nesse âmbito (processos nº 27/2013).

### 3.4. Ações Específicas Previstas no PORNET

#### Programa de Intervenção Agrícola

- (130) No n.º 2 artigo 34.º do PORNET é salientado que as alterações aos sistemas agrícolas e agro-pecuários na área da RNET que se sobreponham ao AHLGVFX e que provoquem alterações dos habitats naturais em presença, **serão enquadradas por um Programa de Intervenção Agrícola**, a promover pelo ICNB e pela DGADR.
- (131) Este Programa de intervenção agrícola, objetiva enquadrar as alterações à utilização agrícola e agro-pecuária das áreas, de forma a permitir o aproveitamento do seu potencial produtivo, respeitando os objetivos de conservação da natureza e biodiversidade, sem prejuízo da sustentabilidade socioeconómica da atividade agrícola.
- (132) Este Programa assume especial relevo quando ocorre a afetação de habitats naturais coincidentes com o AHLGVFX, algo que o ICNF, IP identificou e alertou em Informações técnicas relacionadas com pedidos de parecer para alteração utilização agrícola do solo, salientando inclusivamente que uma das soluções para a mitigação da situação passaria pelo Programa de Intervenção Agrícola que se encontra previsto no PORNET (vide Ficha de Análise de Situação nº 4).
- (133) Verifica-se, no entanto que, até ao momento, o **Programa de intervenção agrícola não foi concretizado**, apesar de o n.º 4 do artigo 34.º prever a sua conclusão até ao final de 2009, e, não obstante o ICNB e a DGADR terem iniciado o processo, em 2011, sem desenvolvimentos posteriores (doc. de fls. 424).
- (134) A este propósito refira-se que, ainda que o n.º 4 do artigo 34.º estabeleça, a título transitório, a aplicação do disposto no regulamento do PORNET, no regime jurídico dos aproveitamentos hidroagrícolas e nas regras de gestão constantes do Código de Boas Práticas Agrícolas, **certo é que, parece não resultar destes normativos, fundamento legal para inviabilizar as pretensões acima referidas, que provoquem a destruição ou a afetação de habitats naturais em áreas coincidentes com o AHLGVFX.**

- (135) Não obstante, **considera a IGAMAOT que uma interpretação sistemática do Regulamento, que pondere a articulação entre as normas constantes do Título II – “Regime de Proteção”, e o Título III – “Usos e Atividades”, reconduz à perceção do real alcance da norma ínsita na al. f) do n.º 2 do artigo 9.º do PORNET, porquanto a exceção só será admissível no pressuposto da existência do Programa de Intervenção Agrícola.**
- (136) Assim, considera-se que, até à aprovação do Programa de Intervenção Agrícola, não poderão ser admitidas ações que afetem os valores naturais, devendo o ICNF, sempre que chamado a pronunciar-se, designadamente no âmbito da concessão de fundos comunitários, avaliar o impacto das atividades agrícolas, emitindo autorização apenas quando estejam reunidas as condições para o efeito.

#### **Área de Intervenção Específica dos ‘Mouchões’**

- (137) O PORNET estabelece que os mouchões de Alhandra, do Lombo do Tejo e da Póvoa constituem Áreas de Intervenção Específica, as quais devem ser sujeitas a **Programas Globais de Intervenção (PGI), nos termos do artigo 25.º desse IGT.**
- (138) Atenta a planta de síntese do PORNET e o n.º 2 do artigo 22.º do respetivo regulamento, os mouchões encontram-se inseridos em Área Terrestre de Proteção Complementar (ATPC) pelo que, até à aprovação do PGI, apenas é permitida a construções de infraestruturas para a proteção dos mouchões e para as atividades agrícolas existentes, nos termos do nº 6 do artigo 23º, ficando as intervenções sujeitas ao regime de proteção, de acordo com o n.º 3 do artigo 24º.
- (139) Releva atender a que **os mouchões não integram o Domínio Público do Estado** (situação comprovada pelo Instituto da Água em 2006) facto que tem inibido a atuação da administração, impondo aos proprietários a iniciativa para a implementação das ações previstas no Programa de Execução.
- (140) Em informação prestada à APA, IP, em 2014, com o objetivo de clarificar a responsabilidade da administração pública face aos problemas de erosão nos mouchões, o ICNF, IP esclarece de forma detalhada a situação (doc. de fls. 87 a 94).

- (141) Neste âmbito, o ICNF, IP refere a necessidade de contenção dos processos erosivos e de prevenir a erosão das margens, quer no Mouchão de Alhandra quer no do Lombo do Tejo, sendo o Mouchão da Póvoa o menos afetado. É salientado que a erosão dos habitats protegidos que envolvem os mouchões (lodaçais e areais a descoberto na maré baixa e habitats halófitos) fragiliza os diques que contêm as águas estuarinas e permitem a atividade agropecuária no interior dos mouchões.
- (142) Para além do reforço dos diques, considera o ICNF, IP, que poderá ser necessário o seu eventual alargamento e alteamento, face à subida do nível médio do mar que se faz sentir nas situações extremas de marés vivas equinociais associadas a tempestades, devendo igualmente ser assegurada e promovida a estabilidade dos habitats halófitos envolventes que amortecem os efeitos das correntes, promovendo em simultâneo a fixação de materiais.
- (143) Nesta linha, considera o ICNF, IP que podem as entidades públicas apoiar as ações desenvolvidas no que se refere a obras nos diques e comportas que descarregam para o exterior dos mouchões, sobretudo no estabelecimento de parcerias para a preparação de projetos a beneficiar de fundos comunitários, cuja componente nacional tem de ser assumida por cada proprietário. Porém, a responsabilidade de manter os habitats envolventes, em domínio público, é do Estado, fazendo sentido que articule a sua intervenção com os proprietários afetados.
- (144) Até final de 2016, **nenhuma das áreas de intervenção específica dos três mouchões dispunha de PGI**. Apenas para o Mouchão do Lombo do Tejo terá existido uma intenção de apresentação do respetivo Programa, tendo ocorrido contactos do proprietário com o ICNF, IP com esse objetivo, sem que aquele tenha sido concluído e sujeito à aprovação desse Instituto (vide Ficha de Análise de Situação n.º 2).

#### **Área de Intervenção Específica das ‘Salinas’**

- (145) A área de intervenção específica das salinas incide sobre as áreas da RNET onde existem tanques de salinas, nas quais se pretende, conforme previsto no n.º 2 do artigo 26.º do PORNET, inverter a tendência de abandono e degradação dos habitats naturais através da

recuperação das estruturas das salinas e para tal, devendo a intervenção específica, ser feita através de um **PGI**.

- (146) Até final de 2016 nenhuma das áreas de intervenção específica das quatro salinas dispunha de PGI, sendo que, de acordo com a informação prestada pelo ICNF, IP, atualmente não existem salinas ativas nesta reserva natural.
- (147) Relativamente à salina de Vale Frades, objeto de transferência dominial ocorrida em 2002, da APL para o ICNF, IP, foram reportados esforços desta entidade para a criação de um centro de anilhagem de aves que, contudo, não veio a concretizar-se.
- (148) Também, na época, foram incluídas algumas ações/intervenções a realizar no local em projeto candidato ao Programa LIFE, que contou com fundos comunitários, mas sem que tenham sido obtidos quaisquer resultados (doc. de fls. 95 a 107).
- (149) De registar, contudo, diversas intervenções ocorridas em 2010, na sequência da concretização de medidas de compensação da Declaração de Impacte Ambiental da ETAR de Alverca, designadamente a recuperação de cotas de tanques muros e caminhos, a remodelação da zona de viveiro, a recuperação do sistema de circulação de águas e de comportas e a recuperação da casa do engenho.
- (150) Neste âmbito, têm vindo a ser detetados problemas no funcionamento de uma comporta permanecendo por cumprir a medida compensatória fixada em sede de DIA (vide Ficha de Análise da Situação 3).
- (151) Em 2015, o ICNF, IP submeteu nova candidatura ao Programa LIFE, tendo como período de execução previsto 2016 a 2020, com o objetivo de melhoria do estado de conservação das lagunas costeiras do Estuário do Tejo (doc. de fls. 108 a 302).
- (152) Deste programa constam diversas intervenções na área do Estuário do Tejo, incluindo ações específicas em salinas pertencentes à RNET, em concreto na salina de Vale Frades e na salina de Saragoça, esta propriedade da Companhia das Lezírias, identificadas no quadro 2.

#### **Quadro 2 – Lista de ações propostas no Programa LIFE para as salinas**

Salina	AÇÃO	DESIGNÇÃO
Saragoça	C1	Recuperação do Habitat 1150* na Salina de Saragoça
	C2	Gestão da Flora na Salina de Saragoça
	C3	Gestão dos níveis e Qualidade da Água na Salina de Saragoça
Vale Frades	C7	Gestão dos níveis de água na salina de Vale Frades
	C8	Gestão da Flora na salina de Vale Frades

- (153) Quanto a outras ações desenvolvidas nesta área de intervenção específica, o ICNF, IP esclarece no relatório de monitorização do Programa de Execução, que foram desenvolvidos alguns trabalhos, enquadrados na medida 1.1. Recuperar e manter os habitats das salinas da RNET. No ponto de situação das intervenções ocorridas em Vale Frades, refere-se a preparação do programa Global de Intervenção, integrando estação ornitológica e circuito interpretativo, enquanto ações previstas no âmbito da candidatura LIFE, algo que, **contudo, não se vislumbrou no documento de candidatura consultado** (doc. de fls. 325).
- (154) É ainda referida a recuperação da salina de Saragoça, inserida no projeto do EVOA, bem como a necessidade de melhoramentos previstos no projeto LIFE já referenciado.
- (155) Por último, realça-se a existência de ações previstas para a recuperação das **salinas de Vasa Sacos** e Viveiro da Marinha Nova da Bomba<sup>22</sup>, que não se concretizaram, dando o ICNF, IP nota de que, tratando-se de propriedades privadas, os proprietários não revelaram interesse ou intenção de realizar qualquer investimento.
- (156) Não foi obtida qualquer informação relativa à área de intervenção específica do **Viveiro Norte da Bela Vista**.

#### Carta de Desporto de natureza

- (157) O n.º 4 do artigo 36.º prevê a aprovação da **Carta de Desporto de Natureza**, no prazo máximo de 2 anos após a entrada em vigor do PORNET.

<sup>22</sup> Esta salina que não se encontra referida no art.º 26.º do PORNET, enquanto área de intervenção específica.

- (158) No âmbito da presente ação de inspeção, foram disponibilizados os documentos produzidos, incluindo cartografia e proposta de regulamento, os quais não foram publicados por ter ocorrido, entretanto, alteração do enquadramento legal, que veio revogar a obrigatoriedade de elaboração desta Carta prevista no artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 18/99, de 27 de agosto, conforme previsto na alínea c) do artigo 9º do Decreto-Lei nº 186/2015, de 3 de setembro (doc. de fls. 303 a 322).
- (159) A este propósito sempre se dirá que, a ter sido cumprido o prazo de aprovação do referido documento previsto no PORNET, este teria constituído instrumento de gestão durante cerca de 5 anos.
- (160) Não obstante, segundo o ICNF, IP, uma vez que a proposta de cartografia e de regulamento se encontram concluídos, tais elementos deverão ser integrados no futuro Programa Especial de Ordenamento do Território da RNET e respetivo regulamento de gestão.

#### **Trabalhos de investigação científica, projetos de monitorização e estabelecimento de protocolos**

- (161) Nos termos do disposto do nº.1 do artigo 37.º compete ao ICNF, IP promover os trabalhos de investigação científica e de monitorização ambiental necessários para avaliar as necessidades de planeamento e gestão do território, bem como o grau de eficácia das medidas e ações de gestão adotadas, incluindo domínios relacionadas com a evolução e qualidade dos habitats naturais e das espécies, bases de dados acerca dos recursos genéticos existentes, e dinâmicas das atividades socioeconómicas e seus impactes nos ecossistemas e na conservação da natureza.
- (162) Neste contexto, o ICNF, IP identificou o desenvolvimento de diversos **projetos de monitorização**. Alguns enquadram-se em trabalhos desenvolvidos à escala nacional<sup>23</sup> e regional<sup>24</sup>, e outros são específicos para a RNET/ZPE<sup>25</sup>, sendo que alguns contribuem para projetos internacionais (doc. de fls. 348 a 362).

---

<sup>23</sup> 1) Novo Atlas das aves Nidificantes em Portugal; 2) Programa Nacional de Monitorização de Aves Aquáticas Invernantes; 3) Programa Nacional de Monitorização das Populações Nidificantes de Espécies de Aves Coloniais; 4) 6º Censo Nacional de Cegonha Branca; 5) Projecto de Estações de Esforço Constante (aves nidificantes passeriformes).

<sup>24</sup> Programa de monitorização de Águia-de-bonelli (*Aquila fasciata*).



- (163) Foram ainda disponibilizados dois **relatórios de monitorização** sobre espécies estepárias: 1) o relatório de progresso de 2007/2015, nomeadamente sobre a monitorização da ocorrência de sisão *Tetrax tetrax* e de abetarda *Otis tarda*; 2) o relatório de progresso de 2014/2015, sobre nidificação da perdiz-do-mar *Glareola pratincola* (doc. de fls. 363 a 405).
- (164) Verifica-se que, desde 2008, o ICNF, IP efetua a monitorização da presença e a distribuição do sisão e da abetarda, na Lezíria Sul e na Lezíria de Pancas, tendo em 2010 estabelecido um **protocolo** com a Companhia das Lezírias S.A e a Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira, com o objetivo “contribuir para a conservação das áreas fundamentais de habitat para as aves estepárias da Lezíria Sul da ZPE do Estuário do Tejo, nomeadamente o sisão” (doc. de fls. 406 a 411).
- (165) A partir da implementação desse *Protocolo*, passou-se a realizar três transectos<sup>26</sup> (dois em arrozais e um em pasto), onde se registava toda as espécies de avifauna observada. Esta monitorização ocorreu desde janeiro de 2012 até agosto de 2016. Concluiu-se que a realização dos transectos não aportava informação suficiente relativa à ocorrência de aves estepárias, em particular do sisão, pelo que foi cancelada em 2016. Assim, para analisar a ocorrência de aves estepárias na ZPE do Estuário do Tejo, continuou-se a utilizar os dados da metodologia realizada pelos Vigilantes da Natureza desde 2007.
- (166) Das conclusões apresentadas extrai-se que a expansão da cultura de arroz na Lezíria Sul de Vila Franca de Xira tem levado à diminuição das zonas de ocorrência de sisão naquela área e poderá estar ligada ao decréscimo da população daquela espécie na zona da ZPE do Estuário do Tejo. Por essa razão, considera-se que é fundamental continuar a monitorizar estas espécies e em particular o sisão, de modo a verificar a manutenção ou alteração da linha de tendência desta população (doc. fls. 376).
- (167) Relativamente à perdiz-do-mar conclui-se no relatório apresentado que, face a registos bibliográficos, terá existido uma redução de 2/3 do efetivo populacional no período de 20 anos (doc. de fls. 401).

---

<sup>25</sup> 1) Programa de Monitorização da Perdiz-do-mar (*Glareola pratincola*); 2) Programa de Monitorização de Aves Estepárias na RNET/ZPE; 3) Programa complementar - Monitorização de Aves Aquáticas na ZPE do estuário do Tejo; 4) Programa de Monitorização de anfíbios na RNET; 5) Programa de Monitorização de Aves de Rapina Noturnas na RNET.

<sup>26</sup> Linha ou seção através de uma faixa de terreno ou secção através de uma faixa de terreno, ao longo da qual são registadas e contabilizadas as ocorrências do fenómeno que está a ser estudado.

- (168) Considera-se, ainda, que será de manter a monitorização desta espécie bem como procurar iniciar um programa de anilhagem de juvenis e/ou adultos que permita dar respostas a algumas das questões apresentadas nesse relatório, nomeadamente acerca da mobilidade dos indivíduos. Consideram ainda que, “no seguimento do sucesso obtido em 2015 dever-se-á continuar, conjuntamente com os parceiros locais, nomeadamente com Companhia das Lezíria, a criar condições para a nidificação da perdiz-do-mar” (doc. de fls. 403).
- (169) Importa dar nota que, na candidatura ao Programa LIFE, encontram-se previstas diversas ações de monitorização relevantes para a gestão da área protegida, enunciadas no quadro que se segue.

**Quadro 3 – Lista de ações de monitorização propostas na candidatura ao Programa LIFE**

AÇÃO	DESIGNÇÃO
D1	Monitorização da eficácia das ações de gestão dos níveis e qualidade da água
D2	Monitorização do estado de conservação da flora nas lagunas costeiras
D3	Monitorização da fauna como bioindicador do estado de conservação do habitat
D4	Monitorização do impacto da presença humana nas lagunas costeiras
D5	Monitorização dos impactes das ações do projeto na restauração das funções do ecossistema
D6	Monitorização dos impactos socioeconómicos das ações do projeto
D7	Monitorização e medição dos indicadores de performance do projeto LIFE

- (170) Releva ainda a existência de **protocolo** para ‘Gestão ambiental e visitação da Ponta da Erva-Saragoça-Companhia das Lezírias’, estabelecido com a Companhia das Lezírias, S.A. e a Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, a Liga para a Proteção da Natureza, a Aquaves-Associação de Conservação e Gestão de Ambientes Naturais e a Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira (doc. de fls. 412 a 419).
- (171) Com esse protocolo foram estabelecidos os termos de colaboração entre as entidades subscritoras tendo em vista a implementação e gestão do EVOA - Espaço de Visitação e Observação de Aves da Companhia das Lezírias, na RNET, e previsto no n.º 2 do artigo 21.º do PORNET.

- (172) Já em matéria de **investigação** assinala-se a existência da dissertação para obtenção de grau de mestre em Biologia, subordinada ao tema “Gestão dos níveis de água em salinas e a conservação de aves limícolas”, concluindo que a aplicação de medidas de gestão dos níveis de água para tanques em salinas, que permitam adequar locais de diferentes profundidades às espécies de aves limícolas, consoante a morfologia e necessidades alimentares, podem contribuir para a conservação dessas espécies.
- (173) Foram também desenvolvidos dois projectos de investigação, um para ‘Instalação temporária de radar de monitorização de aves e morcegos’ e outro para ‘realização de furo para investigação de falha sísmica’. Porém, não obstante terem sido sujeitos a autorização do ICNF, IP, e os requerentes terem sido informados que deveriam remeter os relatórios e publicações resultantes dos trabalhos efetuados, desconhece-se se o Instituto dispõe de tais documentos (vide *Ficha de Análise de Situação* nº 7).

### 3.5. PROGRAMA DE EXECUÇÃO

- (174) O artigo 2.º do PORNÉT estabelece um conjunto de objetivos gerais e específicos visando assegurar uma correta estratégia de conservação da natureza e da biodiversidade e de gestão da reserva natural, mantendo e valorizando os habitats naturais e das espécies de flora e de fauna selvagens protegidas e conciliando os recursos naturais com o desenvolvimento das atividades humanas, em função das prioridades de intervenção estabelecidas.
- (175) De acordo com o n.º 4 do referido artigo 2.º, os objetivos deste plano de ordenamento devem ser alcançados através da concretização das medidas expressas no seu Programa de Execução, as quais compete avaliar, de modo a apurar o seu grau de implementação.
- (176) De referir que Programa de Execução visa o desenvolvimento de um conjunto alargado de ações, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentado da área protegida, identificando **quatro** grupos de **objetivos estratégicos de desenvolvimento**, para os quais são definidas **30 medidas de atuação** e as **63 ações de intervenção** (quadro 4).

**Quadro 4 – Distribuição do número de medidas de atuação e ações de intervenção por objetivo estratégico, conforme definido no Programa de Execução do PORNET**

OBJETIVOS	MEDIDAS	AÇÕES
Objetivo 1 - Conservação da Natureza e da Biodiversidade	6	15
Objetivo 2 - Utilização sustentável dos recursos naturais	8	15
Objetivo 3 - Promover o conhecimento e sensibilização para o valor da RNET	11	28
Objetivo 4 - Vigilância e fiscalização	5	5
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>63</b>

(177) A análise aqui presente, relativa à implementação do Programa de Execução, resulta da informação disponibilizada pelo ICNF, IP através do relatório de monitorização elaborado por esse Instituto<sup>27</sup> (doc. de fls. 323 a 347), realizado na sequência da solicitação desta Inspeção-Geral, dele constando um sistema de **Fichas de Medidas**, semelhante ao estabelecido no Programa, onde é identificado o estado do seu cumprimento, bem como, uma breve descrição do trabalho desenvolvido para cada um dos casos, o qual se sistematiza, em função dos objetivos estratégicos definidos, nos quadros seguintes.

(178) Não consta no relatório do ICNF, IP informação relativa à **medida 2.8** e respetivas **ações 2.8.1 e 2.8.2**, pelo que a avaliação global se reporta a um total de 61 ações, e não às 63 que correspondem ao Programa.

(179) Foi também analisado o Plano de Ação da RNET 2014-2015, documento do ICNF, IP que identifica o decurso de ações constantes do Programa de Execução, bem como, o ponto de situação da sua execução para o período em questão (doc. de fls. 46 a 49).

**Quadro 5 – Síntese da execução das ações – Objetivo 1. Conservação da Natureza e da Biodiversidade**

Medida	Ação	Execução
1.1 Recuperar e manter os habitats das salinas da RNET	1.1.1 Implementar o projeto "Marinha de Vale Frades" - Centro de estudos de avifauna (central de anilhagem): Recuperar o sistema hidráulico das salinas, remodelar o reservatório, implementar a estação ornitológica e o circuito interpretativo	Parcial

<sup>27</sup> O relatório de monitorização reporta para o ponto de situação do Programa de Execução no final de 2016.

	1.1.2 Recuperar a salina de Vasa-Sacos	Não
	1.1.3 Recuperar a salina da Saragoça	Sim
	1.1.4 Recuperar o Viveiro da Marinha Nova da Bomba	Não
1.2 Promover a compatibilização da atividade agrícola com as necessidades ecológicas das espécies dependentes dos habitats agrícolas	1.2.1 Elaboração de estudo prospetivo: perspetiva de desenvolvimento do regadio na lezíria e compatibilidade de usos com a Rede Natura 2000	Não
	1.2.2 Desenvolver um Programa Global de Intervenção Agrícola	Não
1.3 Promover a monitorização do impacte da fauna selvagem sobre as produções agrícolas	1.3.1 Ações de monitorização enquadradas nos acordos de gestão agrícola	Sim
1.4 Promover a monitorização das populações de fauna selvagem	1.4.1 Promover censos periódicos	Sim
	1.4.2 Elaborar um estudo sobre o impacte das linhas aéreas na avifauna, especificamente para a RNET	Não
1.5 Estudos de avaliação para a reintrodução de populações localmente extintas (ostras)	1.5.1 Estabelecimento de protocolos com entidades de investigação, universidades	Sim
1.6 Manutenção dos ecossistemas estuarinos e recuperação de zonas degradadas	1.6.1 Elaborar um plano de monitorização da qualidade do ecossistema estuarino tendo em conta indicadores ecológicos em articulação com a DQA	Não
	1.6.2 Promover a recuperação e limpeza das áreas de domínio hídrico degradadas	Parcial
	1.6.3 Promover a gestão da vegetação ripícola e dos sapais de forma a garantir as características ecológicas de habitat nos mouchões	Não
	1.6.4 Apoiar a recuperação e proteção de zonas degradadas em erosão, através da promoção de protocolos com outras entidades e proprietários	Não
	1.6.5 Apoiar a recuperação e proteção dos mouchões degradados pela erosão, através da promoção de protocolos com outras entidades e proprietários	Não

(180) Relativamente à **Conservação da Natureza e da Biodiversidade**, os resultados apontam para o não cumprimento da maior parte das ações previstas, com maior relevo para as **medidas 1.2 e 1.6**.

(181) No que respeita às **medidas 1.1. e 1.4**, não poderemos deixar de dar nota de que, de acordo com a informação do ICNF, IP, a concretização das **ações 1.1.2 e 1.1.4** está dependente de privados e a **ação 1.4.2** não se revelou necessária uma vez que o ICNF passou a dispor de um documento orientador sobre a temática aplicado a todo o território<sup>28</sup>.

(182) Relativamente à **medida 1.6.1**, o ICNF, IP refere tratar-se de uma ação que não é da sua competência, sendo que apenas acompanhou o desenvolvimento de trabalhos realizados, no âmbito da ação 1.5.1, com vista à reclassificação da qualidade da água do estuário.

<sup>28</sup> Manual de apoio à análise de projetos relativos à instalação de linhas aéreas de distribuição e transporte de energia elétrica (2010, ICNB)

**Quadro 6 – Síntese da execução das ações – Objetivo 2. Utilização sustentável dos recursos naturais**

Medida	Ação	Execução
2.1 Avaliar o impacte económico e ambiental do arrasto de vara na comunidade piscatória e dos recursos piscícolas	2.1.1 Elaborar um estudo sobre a fundamentação biológica para a interdição do arrasto de vara na RNET, o impacte nos recursos explorados e o impacte socioeconómico nos agregados familiares dos titulares destas licenças e de medidas práticas para minorar esse impacte	Não
2.2 Disciplinar as atividades de pesca lúdica	2.2.1 Acompanhamento das atividades de pesca lúdica no estuário e nas valas e avaliação	Sim
2.3 Monitorizar a qualidade da água nas valas associada à atividade agrícola	2.3.1 Estender o plano de monitorização da qualidade da água das valas na Lezíria Sul às valas da margem esquerda do Sorraia	Não
2.4 Disciplinar a circulação de embarcações no plano de água e utilização da margem	2.4.1 Instalação e manutenção de boias de sinalização no estuário para delimitar os canais de navegação e a zona de proteção total de Pancas	Não
	2.4.2 Elaborar uma carta de fundeadouros da RNET	Não
	2.4.3 Manutenção dos canais e calas de navegação	Não
	2.4.4 Desenvolvimento de um modelo portuário compatível com os objetivos da RNET	Não
	2.4.5 Delimitação do Domínio Público Hídrico e do Domínio Hídrico	Não
2.5 Sensibilizar e formar os intervenientes com ação direta no território para o uso sustentável dos recursos naturais	2.5.1 Promover ações de formação para os agentes com ação no território (agricultores, pescadores, produtores florestais, empresários do turismo)	Não
2.6 Valorização dos produtos e serviços oriundos da RNET	2.6.1 Desenvolver e promover a marca específica da área protegida	Não
2.7 Desenvolver e implementar um programa de policulturas marinhas nas salinas através de um modelo de gestão replicável	2.7.1 Apoiar e desenvolver modelos de gestão para a implementação de culturas marinhas	Não
	2.7.2 Monitorização e avaliação da introdução na RNET de culturas marinhas	Não
	2.7.3 Introdução de sistemas de condicionamento da circulação de veículos motorizados nos cômodos dos tanques das salinas	Não

(183) Relativamente à **Utilização sustentável dos recursos naturais**, verifica-se que foi o objetivo que apresentou a menor percentagem de ações executadas, apenas 8%, correspondente a uma ação (**2.2.1**). Neste caso, a não realização da maioria das intervenções está relacionada, conforme expresso no relatório de monitorização do ICNF, IP, com o facto de não serem da esfera de competências desse Instituto.

(184) No entanto, é de salientar que as ações **2.3.1, 2.4.1 e 2.4.3**, embora referenciadas pelo ICNF, IP como não cumpridas, foi dado nota de que foram concretizadas por outras entidades. A ação 2.3.1. e ação 2.4.1 pela ABLGVFX e a ação 2.4.3 pela APL.

**Quadro 7 – Síntese da execução das ações – Objetivo 3. Promover o conhecimento e sensibilização para o valor da RNET**

Medida	Ação	Execução
3.1 Fruição dos espaços naturais e ordenamento de atividades e infraestruturas de apoio à visitação	3.1.1 Elaborar um plano de percursos e trilhos de descoberta da Natureza, em terrenos privados e no estuário, complementar ao dos percursos já definidos para os caminhos públicos	Sim
	3.1.2 Sinalização dos percursos e instalação de equipamentos de apoio	Parcial
3.2 Apoiar o desenvolvimento de Turismo de Natureza numa lógica de produto integrado	3.2.1 Promover a recuperação de espaços para animação ambiental e visitação	Sim
	3.2.2 Promover o alojamento de Turismo de Natureza (TER e casas de natureza)	Não
	3.2.3 Promover uma rede de observação de aves com infraestruturas adequadas	Sim
3.3 Disciplinar as atividades de desporto de natureza	3.3.1 Concluir a Carta de Desporto da Natureza da RNET	Sim
3.4 Promover ou apoiar ações de educação ambiental	3.4.1 Elaborar uma estratégia de educação ambiental com vista à definição de ações específicas e parceiros	Não
3.5 Promoção da RNET através do uso público e da difusão de conhecimento e informação	3.5.1 Aplicar um plano de comunicação institucional	Não
	3.5.2 Melhorar e manter a sinalização da RNET	Não
	3.5.3 Promover a publicação de informação sobre a RNET	Não
3.6 Desenvolvimento de um programa de voluntariado	3.6.1 Programar, desenvolver e divulgar um plano de atividades anual para empresas, associações e público em geral	Não
3.7 Centro de Interpretação de Alcochete	3.7.1 Concluir os trabalhos de reparação e manutenção do edifício e equipamentos	Não
	3.7.2 Programar, desenvolver e divulgar um plano de atividades anual para o público	Não
	3.7.3 Produzir material e meios de divulgação (pedagógico e merchandising)	Não
3.8 Marinha de Vale de Frades – Interpretação	3.8.1 Programar, desenvolver e divulgar um plano de atividades anual para o público	Não
	3.8.2 Criar logo e imagem gráfica para o polo	Não
	3.8.3 Produzir material e meios de divulgação (pedagógico e merchandising)	Não
3.9 Pólo de Animação Ambiental do Sítio das Hortas	3.9.1 Melhorar a sinalização deste equipamento	Sim
	3.9.2 Programar, desenvolver e divulgar um programa de atividades anual para o público	Sim
	3.9.3 Concluir a renaturalização dos espaços e assegurar a sua manutenção	Sim
	3.9.4 Criar logo e imagem gráfica para o polo	Sim
	3.9.5 Promover o alojamento de Turismo de Natureza	Não
	3.9.6 Produzir material e meios de divulgação (pedagógico e merchandising)	Não
3.10 Espaço de Visitação e Observação de Aves na Ponta da Erva e Salina da Saragoça	3.10.1 Seleção de terrenos a envolver; projeto Base e captação de financiamento; Aquisição de projeto definitivo; Implementação e gestão do Projeto	Sim

3.11 Casa do Vau	3.11.1 Recuperar a Casa do Vau (ex-Centro de Acolhimento da Ribeira das Enguias)	Não
	3.11.2 Programar, desenvolver e divulgar um plano de atividades anual para o público	Não
	3.11.3 Criar logo e imagem gráfica para o polo	Não
	3.11.4 Produzir material e meios de divulgação (pedagógico e merchandising)	Não

(185) No objetivo relativo à **Promoção do conhecimento e sensibilização para o valor da RNET**, é de referir a **medida 3.9**, constituída por seis ações, quatro das quais concretizadas (**ações 3.9.1 a 3.9.4**), contudo o ICNF, IP indica que a medida é inadequada uma vez que corresponde a um local (Sítio das Hortas), que se encontra fora da RNET.

(186) Salienta-se ainda o elevado número de ações não concretizadas, tendo o ICNF, IP alegado a sua inadequação face a alterações orgânicas entretanto ocorridas (**ações 3.4.1, 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3**).

#### Quadro 8 – Síntese da execução das ações – Objetivo 4. Vigilância e fiscalização

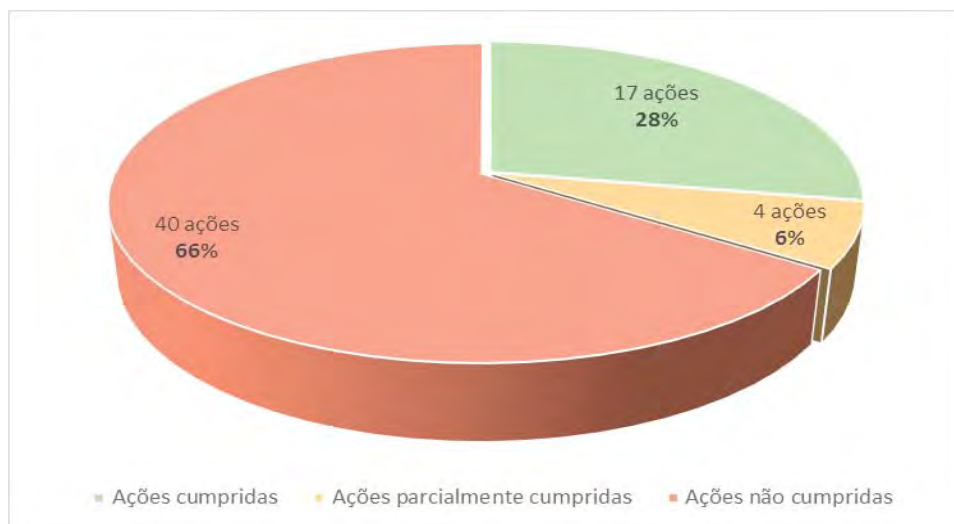
Medida	Ação	Execução
4.1 Continuar a promover a fiscalização das atividades de caça e pesca ilegais na RNET	4.1.1 Desenvolver um sistema articulado entre a polícia marítima, a GNR (SEPNA) e o ICNB, para uma mais eficaz fiscalização das atividades de caça e pesca ilegais na RNET	Parcial
4.2 Dinamizar a colaboração com proprietários/gestores e população no controlo de atividades furtivas	4.2.1 Desenvolver ações de sensibilização que promovam o envolvimento e a articulação entre parceiros	Não
4.3 Continuação do controlo de condicionalidade agrícola no âmbito da aplicação das Diretivas Aves e Habitats	4.3.1 Campanhas de controlo regulares	Sim
4.4 Apoio à vigilância e prevenção e primeira intervenção dos incêndios florestais	4.4.1 Campanhas de vigilância regulares e integração nos dispositivos municipais de defesa da floresta contra incêndios	Sim
4.5 Vigilância e fiscalização de carácter global do território	4.5.1 Desenvolvimento de um programa de intervenção regular	Sim

(187) Por último, encontra-se o objetivo relativo à **Vigilância e fiscalização**, com 60% das ações executadas, não obstante ser aquele que menor número de ações tinha previsto, apenas 5.

(188) Numa **abordagem global à implementação do Programa de Execução**, verifica-se que **cerca de dois terços das ações previstas não foram executadas** (fig. 2).



**Figura 2 – Programa de Execução – Cumprimento das ações**



Total de ações: 61

(189) Neste cenário de **implementação de apenas 34%** das ações previstas no Programa de Execução<sup>29</sup>, não poderemos deixar de enfatizar os conjuntos de motivos já individualmente identificados nos parágrafos antecedentes, que, segundo o ICNF, IP, terão contribuído para os resultados apurados:

- i. ações que não são da competência desta entidade (6 ações);
- ii. ações inadequadas em função de alterações ocorridas na orgânica do ICNF, IP, legislativas, ou em resultado de novas orientações da tutela (6 ações);
- iii. ações inadequadas por terem sido incorretamente definidas de acordo com a legislação específica aplicável, ou por serem tecnicamente desajustadas (5 ações) e,
- iv. ações dependentes de privados, enquanto proprietários de espaços inseridos na RNET, por exemplo, salinas (3 ações).

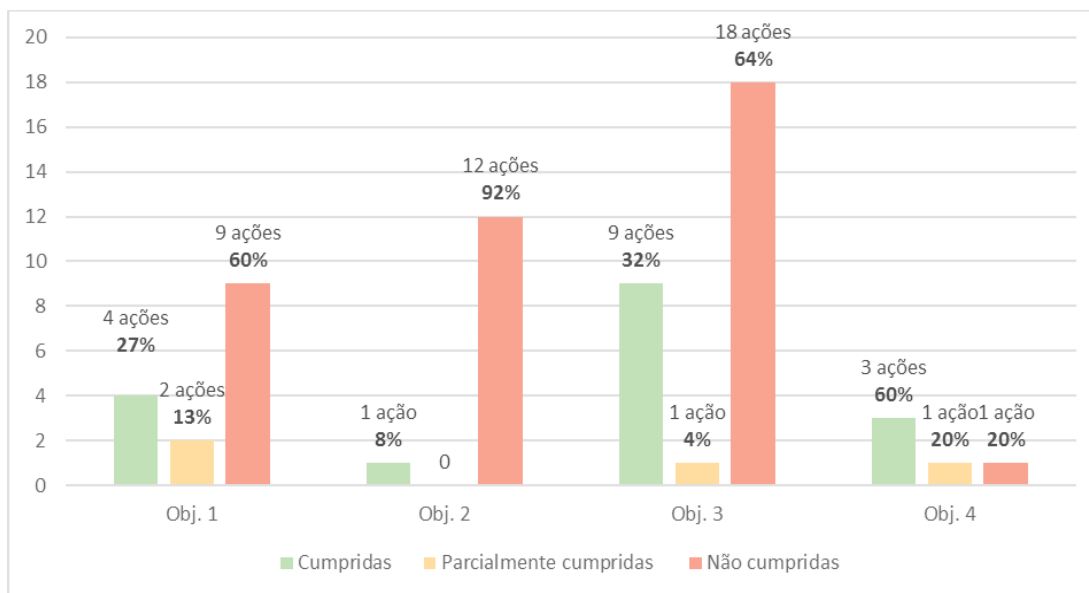
(190) Acresce que as alterações orgânicas posteriores à elaboração e aprovação do PORNET e do seu Programa de Execução, o conseqüente novo modelo de gestão e a nova visão para as áreas

<sup>29</sup> Contabilizadas aqui também as ações parcialmente cumpridas (4%).

protegidas, é também genericamente apontado por aquela entidade como tendo contribuído para os resultados globais verificados, dado o enquadramento distinto daquele que originou os pressupostos de concretização daquele programa.

- (191) De igual modo, o envolvimento de diversas entidades neste programa, também alvo de reformulações orgânicas, terá, segundo o ICNF, IP, influenciado a inexecução de algumas das ações.
- (192) Neste contexto, será legítimo questionar a ponderação efetuada à data da elaboração do Programa de Execução, porquanto se manifestam um conjunto significativo de ações que o ICNF, IP considera inadequadas, correspondendo a um desajustamento com o plano de ordenamento que lhe deu origem.
- (193) De ressaltar, inclusivamente, a existência de diversas ações projetadas para áreas territorialmente no exterior da RNET (**ações 3.9.1 a 3.9.4**).
- (194) Por outro lado, verifica-se o não cumprimento de medidas muito relevantes para a prossecução dos princípios orientadores do PORNET e para as quais não se descortina qualquer justificação no relatório do ICNF, IP, designadamente a **ação 1.2.2** correspondente ao **Desenvolvimento do Programa Global de Intervenção Agrícola**.
- (195) Esse quadro é claramente perceptível na fig. 3, em que analisando os resultados por grandes objetivos do Programa de Execução, se detetam nos objetivos 1, 2 e 3, ações não cumpridas de, respetivamente, 60%, 92% e 64%.

**Figura 3 – Programa de Execução – Cumprimento das ações por objetivo**



Obj. 1 – Conservação da Natureza e da Biodiversidade

Obj. 2 – Utilização sustentável dos recursos naturais

Obj. 3 – Promover o conhecimento e sensibilização para o valor da RNET

Obj. 4 – Vigilância e fiscalização

(196) Relativamente à execução financeira, não foi possível ao ICNF, IP disponibilizar os montantes dispendidos nas ações executadas.

(197) Em consequência apenas é possível indicar que no Programa de Execução estava previsto um custo total de cerca de 2 milhões de euros, para as 63 ações, desconhecendo-se o montante efetivamente gasto nas 21 ações cumpridas total ou parcialmente (quadro 9).

**Quadro 9 – Estimativa de custos para o cumprimento das ações previstas no Programa de Execução**

Situação das ações	Nº de ações	Custo previsto (€)	
<b>Cumpridas</b>	17	661 500,00 €	33%
<b>Parcialmente cumpridas</b>	4	228 000,00 €	11%
<b>Não cumpridas</b>	40	1 124 000,00 €	56%
<b>Total</b>	61	2 013 500,00 €	100%

#### 4. CONCLUSÕES

- (198) Volvidos mais de oito anos desde a aprovação do PORNET, **cerca de dois terços das ações previstas no seu Programa de Execução não se encontram ainda executadas**. Esta situação, muito distante do inicialmente preconizado, revela que os objetivos prospetivados para a RNET se encontram longe de estar cumpridos
- (199) A ponderação efetuada pelo ICNF, IP relativa à concretização do Programa de Execução, revela que esta entidade considera uma grande parte das ações não concretizadas como desadequadas ou fora do âmbito das suas competências.
- (200) Encontra-se constituído o Conselho Estratégico da RNET, no qual o debate sobre o Programa de Execução foi efetuado, em 2015, em torno do Plano de Ação para a RNET 2014-2015, o qual contemplava apenas algumas das ações previstas no referido Programa.
- (201) Na área da RNET coincidente com o AHLGVFX, abrangida pelos regimes de proteção Área Terrestre de Proteção Complementar e Área de Proteção Parcial II, **não se mostra assegurado a compatibilização das atividades agrícolas e agro-pecuárias com os valores naturais em presença, em 42% da área abrangida pelo PORNET**.
- (202) **Não foi elaborado o Programa de Intervenção Agrícola**, previsto no n.º 2 do artigo 34.º do PORNET, que deveria suportar a exceção de autorização do ICNF, IP para a afetação de novas áreas à agricultura intensiva, bem como a alteração da utilização agrícola do solo que afete os habitats, prevista na alínea f) do n.º 2 do artigo 9.º, para as áreas integradas no AHLGVFX.
- (203) Não obstante, é de ressaltar que o ICNF, IP, em todos os casos em que ocorreu o pedido de parecer para alterações de utilização agrícola do solo, sempre propugnou pela preservação dos valores naturais, tentando consensualizar as pretensões dos requerentes com a salvaguarda dos *habitats* e das espécies.
- (204) Da interpretação sistemática do regulamento resulta que, o mecanismo excepcional, consignado na al. f) do n.º 2 do referido artigo 9.º, apenas poderá ser aplicado quando as condições de compatibilização das atividades humanas com os valores naturais e paisagísticos

estiverem garantidas. E tal compatibilização só poderá ser alcançada após a aprovação do programa de intervenção agrícola que enquadre as condições em que, havendo, **alterações dos habitats naturais em presença**, sejam, ainda assim, respeitados os objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade.

- (205) Acolher outro raciocínio será admitir que, em cerca de 42% desta área protegida, os objetivos de proteção, conservação e gestão que presidiram à regulamentação específica de uma área considerável do território classificada em função da sua relevância para a conservação da natureza, também como ZPE e SIC, declinam, sem mais, face ao desenvolvimento não regulado de atividades, atenta a inexistência de compatibilização destas com o equilíbrio do ecossistema presente nesta área.
- (206) Será, em suma, admitir que existe um plano de ordenamento de uma área protegida que permite, **sem qualquer compatibilização, a destruição de habitats**, circunstância que não é admissível à luz dos objetivos de conservação e de salvaguarda dos valores naturais que presidiram à classificação da área.
- (207) Porém, considera-se que, até à aprovação do Programa de Intervenção Agrícola, não poderão ser admitidas ações que afetem os valores naturais, devendo o ICNF, sempre que chamado a pronunciar-se, designadamente no âmbito da concessão de fundos comunitários, avaliar o impacto das atividades agrícolas, emitindo autorização apenas quando estejam reunidas as condições para o efeito.
- (208) Cientes de que interpretação aqui aduzida não é aquela que, ao longo dos últimos 10 anos, tem vindo a ser adotada pelos serviços tutelados pelos Ministérios do Ambiente e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Regional, deve o assunto ser levado à consideração daqueles gabinetes ministeriais, de modo a que se adote a interpretação que melhor satisfaz o interesse público.
- (209) Nenhuma das Áreas de Intervenção Específica indicadas no artigo 24.º do PORNET dispõe de **Programa Global de Intervenção**, nos termos previstos no artigo 25.º, para os mouchões, e no artigo 26.º, para as salinas.

- (210) Nessa circunstância, o ICNF, IP, no âmbito da emissão de parecer ou de autorização, enquadrou a maior parte das pretensões nos regimes de proteção previstos no PORNET, em cumprimento do n.º 3 do referido artigo 24.º,
- (211) Ainda que a inexistência destes programas seja justificada pelo ICNF, IP com o facto de se tratar de propriedades privadas, sem que, até à data, esse Instituto tenha sido chamado a pronunciar-se sobre propostas concretas, certo é que, não obstante a Salina de Vale Frades ser propriedade do Estado, sendo atualmente o ICNF, IP a entidade administrante, a Área de Intervenção Específica associada também não dispõe do referido programa.
- (212) A este propósito, importa salientar que nas disposições regulamentares do PORNET não existe qualquer disposição que indique a quem incube a apresentação do Programa Global de Intervenção, sendo que, no caso das salinas, terá de presumir-se que a iniciativa pelo estabelecimento do programa referido no n.º 3 do artigo 26.º, caberá ao ICNF, IP, atendendo a que ali se expressa que tal programa deve estabelecer um modelo de gestão que vise a sua recuperação e gestão integrada.
- (213) Não foi aprovada a **Carta de Desporto de Natureza**, no prazo previsto no n.º 4 do artigo 36.º, pretendendo o ICNF, IP que os elementos até ao momento produzidos e não publicados, devido à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 186/2015, de 3 de setembro, sejam integrados no futuro Programa Especial de Ordenamento do Território da RNET.
- (214) Em desenvolvimento da competência prevista no n.º 1 do artigo 37.º do PORNET, o ICNF, IP tem desenvolvido trabalhos de **monitorização** e salvaguarda das espécies e dos habitats da RNET, participando em diversas redes de monitorização ambiental de âmbito nacional e europeu, bem como realizando projetos de âmbito regional e local.
- (215) Dos **relatórios de monitorização** disponibilizados pelo ICNF, IP extrai-se o registo da diminuição da ocorrência do sisão e da perdiz do mar, duas espécies com estatuto de proteção 'Vulnerável', sendo que se esclarece que a expansão da cultura do arroz poderá estar ligada à redução do sisão.
- (216) A constatação de diminuição de ocorrências destas espécies confirma a necessidade urgente de desenvolvimento do Programa de Intervenção Agrícola que compatibilize os objetivos da

conservação da natureza e biodiversidade com a sustentabilidade socioeconómica da atividade agrícola previstos no n.º 2 do artigo 34.º do PORNET.

- (217) Algumas das atividades de monitorização são realizadas com base no estabelecimento de parcerias com outras entidades, nomeadamente a Companhia das Lezírias, a Associação de Beneficiários da LGVFX e outras entidades de carácter associativo. Nesta matéria perspetivam-se novas ações enquadrados em candidatura ao programa LIFE, da qual o ICNF, IP é parceiro.
- (218) No que respeita especificamente aos **relatórios anuais de monitorização** da avaliação do impacto da avifauna na cultura do arroz, elaborados pela ABLGVFX, não foi possível aferir a participação do ICNF, IP nem as conclusões que daí resultam com interesse para a conservação da natureza.
- (219) Em matéria de **investigação científica**, não foi possível apurar se o ICNF, IP dispõe dos documentos produzidos em dois projetos desenvolvidos para a área da RNET no período em análise, o que deverá ser colmatado caso se confirme inexistirem.
- (220) No que concerne ao **controlo prévio** realizado pelo ICNF, IP sobre as atividades que se desenrolaram na área da RNET, sublinha-se que esta entidade adotou uma atuação passível de ser classificada, de um modo geral, como adequada aos fins subjacentes à instituição da reserva natural, não obstante, alguns procedimentos merecerem devida ponderação.
- (221) Desde logo, no **desenvolvimento de diligências instrutórias**, para ponderação da afetação de valores naturais foi privilegiada a referência ao Plano Setorial da Rede Natura 2000 tendo apenas num caso sido registada a deslocação ao local da pretensão.
- (222) Em matéria de **fundamentação** das informações técnicas que precedem a decisão, em nenhum dos processos analisados foi efetuado de modo expresso o enquadramento cartográfico das pretensões na Planta de Síntese e na Planta de Condicionantes do PORNET, sendo que, em diversos processos, também não foi efetuada a referência expressa aos regimes de proteção das parcelas sobre as quais recaem as pretensões.
- (223) No que respeita à **análise de incidências ambientais**, mecanismo previsto no n.º 6 do artigo 9º do PORNET, não se identificaram situações relativas à alteração da utilização agrícola do solo

em que o ICNF, IP tenha desencadeado tal procedimento com vista à emissão de parecer, mesmo afetando os habitats em presença. Todavia, fez apelo à enumeração de um conjunto de significativo de medidas de minimização.

- (224) O ICNF, IP autorizou a realização de **sobrevoos para efeitos de tratamento fitossanitários** sobre culturas agrícolas, apenas com objetivos curativos, exigindo declaração de técnico habilitado para o efeito, não exigindo a entrega da autorização da DGAV para situações excecionais e autorização da DRAP para os restantes casos, conforme previsto na Lei n.º 26/2013, de 11 de abril.
- (225) Para as **parcelas contíguas à Área Estuarina de Proteção Total**, o ICNF, IP não condicionou as autorizações de sobrevoos para fins agrícolas à interdição do sobrevoo das áreas sujeitas a tal regime, atento o disposto no artigo 13.º do PORNET.
- (226) O ICNF, IP autorizou a **limpeza de esteiros**, na Área Estuarina de Proteção Total, sem fundamentar a sua decisão na necessidade da concretização da ação face aos objetivos expressos no n.º 3 do artigo 12.º do PORNET, conforme expresso no n.º 1 do artigo 13.º deste plano.
- (227) De igual modo, a exceção constante da alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º do PORNET que permite afastar a necessidade de parecer vinculativo do ICNF, IP, no caso de pretensão de instalação de uma **infraestrutura hidráulica integrante do projeto do AHLGVFX**, também não foi devidamente comprovada.
- (228) A autorização das atividades de **espantamento de aves** não foram objeto de licença homologada por membro do governo responsável pela área do Ambiente, de acordo com o Decreto-Lei n.º 316/89, de 22 de setembro, embora tenham sido autorizadas ao abrigo do regime excecional previsto nesse diploma, bem como do RJRN2000.
- (229) Atenta a necessidade de fundamentação de parecer relativo à instalação de **atividade pecuária**, o ICNF, IP recorre a informação disponibilizada pela APA, IP **sobre o estado ecológico das massas de água** envolventes à exploração, a qual se constitui como um dado essencial para a pronúncia sobre esse tipo de atividade.



- (230) Sublinhe-se, a este propósito, a concretização da ação 'Programa do Estuário do Rio Tejo' incluída no PGRH do Tejo para 2016-2020, perspetiva uma melhoria na recolha e monitorização da informação sobre a qualidade da água, bem como na concretização de ações específicas.
- (231) Do ponto de vista da **tramitação processual**, registaram-se algumas inconsistências, incluindo ausência de constituição atempada de processo, falta de documentos no processo, falta de datas nos documentos e falta de uniformidade no número de licenças emitidas quando a pretensão incluía diversas parcelas.
- (232) Já no que respeita à **aplicação de taxas** devidas pela emissão de parecer, tendo-se verificado alguns casos em que não ocorreu antes do envio da resposta ao requerente, tal facto deixou de ser pertinente atendendo à entrada em vigor da Portaria nº 122/2014, de 16, de junho, que isentou de pagamento de taxa a generalidade dos pedidos e procedimentos administrativos relativos à ocupação e transformação do solo em áreas integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas.
- (233) O ICNF, IP nem **sempre cumpriu os prazos** previstos no PORNET para emissão de parecer, tendo inclusivamente ocorrido situações de pareceres tácitos, situação que importa melhorar, nomeadamente tendo em conta que a contagem se inicia com a entrada da pretensão nos serviços do ICNF, IP, face à não aplicação de taxas.
- (234) No que respeita ao exercício do **controlo sucessivo**, conclui-se pela existência de relatórios mensais da atividade de fiscalização e de um Plano regional de vigilância e fiscalização que contempla a RNET, onde estão definidas as temáticas de atuação, por prioridade e período de intervenção.
- (235) Não obstante, nos processos consultados, não existem evidências da realização de **ações de fiscalização** ou de acompanhamento das intervenções, com exceção de um caso de sobrevoos para fins agrícolas. Esta constatação contrasta com o elevado número de pareceres em que são emitidas condicionantes a que acresce aqueles em que são indicadas medidas de minimização de impactes e de boas práticas.
- (236) A este propósito, importa referir que não existem evidências de que os resultados das conclusões do relatório de fiscalização efetuado naquele caso, no qual se assinala a

impossibilidade de concretização de algumas condicionantes e não ocorrência de impactos, tenha determinado a ponderação, pelo ICNF, IP, da oportunidade de alterar as condicionantes estabelecidas.

(237) Não foram instaurados pelo ICNF, IP, quaisquer processos de contraordenação, sancionamento e reposição da legalidade.

(238) Não se constataram, igualmente, atividades conjuntas ou de coordenação com outras entidades, relativas a fiscalização na área terrestre da RNET.

## 5. RECOMENDAÇÕES

Tendo por base as conclusões extraídas da presente ação de inspeção, considera-se que:

(239) Competirá ao **ICNF, IP:**

- a) Assegurar a concretização do Programa de Execução, ponderando a inclusão das ações em Plano de Ação plurianual, a sujeitar a aprovação do Conselho Diretivo, atenta a competência para o efeito prevista alínea h) do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho, identificando as que são da competência do ICNF, IP e as que são da responsabilidade de outras entidades;
- b) Promover a elaboração do Programa de Intervenção Agrícola, em articulação com a DGADR, assegurando a devida regulamentação das alterações nos sistemas agrícolas e agropecuários, na área do AHLGVFX, que provoquem alterações nos habitats naturais em presença, desenvolvendo diligências para o efeito **no prazo de 90 dias**;
- c) Assegurar a elaboração dos Programas Globais de Intervenção das salinas, dando prioridade às salinas que integram a candidatura ao Programa LIFE, garantindo o cumprimento o disposto no artigo 26º do PORNET, desenvolvendo diligências para o efeito **no prazo de 90 dias**;
- d) Pugnar pela resolução dos problemas no funcionamento da comporta da salina de Vale Frades, dando cumprimento à medida compensatória prevista na DIA da ETAR de Alverca, fixando um prazo para a sua conclusão, a partir do qual, em caso de incumprimento, deve ser acionado o

mecanismo previsto no n.º 2 do artigo 38.º do RJAIA, considerando a eventual prática de uma contraordenação ambiental grave, conforme previsto nesse regime;

- e) Em linha com a instrução de serviço formulada pelo ICNF, IP, no ano de 2015, no âmbito da emissão de pareceres para edificações e infraestruturas, pugnar pela melhoria da tramitação processual, pelo cumprimento de prazos e adotar normas orientadoras sobre as diligências instrutórias a prosseguir, no prazo de 180 dias, em particular sobre os documentos de instrução dos processos, instrumentos de análise e avaliação dos impactes das pretensões, deslocação ao local, e integração de conclusões de relatórios de monitorização e de acompanhamentos anteriores;
- f) Contemplar o enquadramento cartográfico das pretensões na Planta de Síntese e de Condicionantes do PORNET, nos pareceres por si emitidos, em complemento da identificação expressa dos regimes de proteção, das normas específicas aplicáveis à atividade ou uso do solo, ou do carácter de exceção, quando aplicável, bem como documentação que confirme o enquadramento efetuado;
- g) Exigir a entrega da autorização da DGAV ou da DRAP nos termos da Lei n.º 26/2013, de 11 de abril, nas autorizações de sobrevoos, para utilização de produtos fitossanitários;
- h) Ponderar a pertinência da eventual revisão do Decreto-Lei n.º 316/89 de 22 de setembro, no que concerne à necessidade de homologação da licença de espantamento de aves, visando a harmonização com o disposto no RJRN2000;
- i) Melhorar o registo das diligências de controlo sucessivo, incorporando nos respetivos processos ou em processo autónomo informação pertinente sobre o cumprimento das condicionantes emitidas.

(240) Competirá à **DGADR**:

- a) Promover a elaboração do Programa de Intervenção Agrícola, em colaboração com o ICNF, IP, assegurando a devida regulamentação das alterações nos sistemas agrícolas e agropecuários, na área do AHLGVFX, que provoquem alterações nos habitats naturais em presença, desenvolvendo diligências para o efeito no **prazo de 90 dias**.

## 6. PROPOSTAS

Face às conclusões alcançadas e recomendações acima enunciadas, propõe-se o seguinte:

(241) O envio do relatório final aos **Gabinetes de S. Ex.<sup>a</sup>. os Ministros do Ambiente e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural** tendo em vista:

- a) A respetiva homologação, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 24.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT;
- b) A ponderação do procedimento de controlo prévio a adotar pelos serviços do ICNF, até à aprovação do Programa de Intervenção Agrícola a que alude o n.º 2 do artigo 34.º do Regulamento do PORNET, pelos motivos aduzidos nos parágrafos (204) a (208).


(242) O envio deste relatório final **ao ICNF, IP e à DGADR**, após homologação, para o desenvolvimento das recomendações consignadas no precedente título 5, nos termos e para os efeitos do artigo 15.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e do artigo 29.º do Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT.

**IGAMAOT, janeiro de 2018**

Os inspetores,



Digitally signed by MARIA  
LEONOR FRANCO BATALHA  
Date: 2018.01.11 10:01:12 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa



Digitally signed by MILTON  
CÉSAR PÉREIRA DA SILVA  
Date: 2018.01.10 10:35:00 GMT  
Reason: Certificar  
Location: Lisboa