

Resposta da APA à “Nota técnica à apreciação da REN pela APA”

No documento “Nota Técnica à apreciação da REN pela APA”, datado de 23/12/2022, enviado à APA em 17/01/2023, a CMCB afirma discordar da seguinte posição da APA/ARHTO:

“a caracterização das cheias e inundações apresentada é demasiado genérica, não respondendo às necessidades de detalhe exigidas pela revisão do PDM (que implica a elaboração de cartografia de risco de cheias e inundações, bem como a determinação de cotas de cheia para a delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias no âmbito da REN)”.

A afirmação da CMCB carece da devida contextualização, a saber, consta no ofício com a Ref^a S068575-202211-ARHTO.DPI, de 08/11/2022, que aqui se reproduz:

“Dado o anterior parecer da ARHTO emitido quanto aos elementos iniciais no âmbito da Revisão do PDM de Castelo Branco, ofício S042534-202107-ARHTO.DPI de 02.07.2021, verifica-se que se mantêm as considerações enunciadas no mesmo, relativas à Hidrografia e Hidrologia, concretamente as que se relacionam com a tipologia ZAC, uma vez que os trabalhos agora sujeitos a apreciação não divergem dos elementos na altura analisados, [...], tendo sido efetuadas, nomeadamente, as seguintes considerações:

• A caracterização das cheias e inundações apresentada é demasiado genérica, não respondendo às necessidades de detalhe exigidas pela revisão do PDM (que implica a elaboração de cartografia de risco de cheias e inundações, bem como a determinação de cotas de cheia para a delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias no âmbito da REN);”

A CMCB refere ser discordante, elencando-se de seguida os motivos apontados pela mesma (numeração correspondente ao documento da CMCB) seguidos da respetiva resposta da APA:

1. Com efeito, do **ponto de vista jurídico**, o parecer da APA/ARH é, antes de mais, contraditório e discricionário em relação às orientações estratégicas da delimitação da Reserva Ecológica Nacional (OEREN):
 - 1.1. Destaca-se, desde logo, o n.º 3 da secção II das OEREN, o qual estabelece que “a alteração da delimitação da REN na totalidade do território municipal configura uma reavaliação do território à luz do Regime Jurídico vigente, considerando as tipologias de área integradas na REN (...) as diretrizes e os critérios para a delimitação que configuram estas orientações estratégicas (...) e a melhor informação disponível”.
 - 1.2. Não está assim subjacente, nem explícita nem implicitamente, que a delimitação da REN deverá processar-se com recurso a informação que não a disponível, diríamos mesmo, informação não oficial nem homologada. No caso do PDM de Castelo Branco a opção do Município foi de utilizar, ao abrigo da legislação aplicável² e com conhecimento prévio da competente CCDR Centro, a cartografia oficial à escala 1: 25 000 (IGeoE), sem mais. É com o pressuposto dessa base de trabalho que todo o PDM (incluindo todas as tipologias da REN) é elaborado, não se compreendendo assim a posição da APA/ARH referindo que a delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias é “demasiado genérica” – é o resultado possível com a cartografia de base do PDM.

Resposta da APA: A CMCB aponta a cartografia oficial à escala 1:25000, utilizada como cartografia de base do PDM como a única passível de ser utilizada, não podendo, na delimitação da REN, ainda que em estudos de detalhe, ser utilizada informação a escala superior.

Tal entendimento não pode ser aceite pela APA por não refletir o disposto nas diretrizes e critérios para a delimitação estabelecidos nas OENR. Recorda-se, a propósito, o estabelecido no **ponto 3 da secção III – Critérios para a delimitação**, a saber,

"A delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias processa-se de forma diferenciada em função do uso e ocupação do território:

1) Em zonas em que as cheias possam provocar impactos negativos importantes (consequências prejudiciais significativas) sobre elementos expostos, a delimitação da zona ameaçada pelas cheias considera sempre o período de retorno de 100 anos. A delimitação deve ser apoiada em estudo hidrológico referente à bacia hidrográfica e em estudo hidráulico a realizar para o(s) troço(s) do(s) curso(s) de água associados àqueles impactos, seguindo os procedimentos metodológicos desenvolvidos na secção IV, n.º 3;

2) Em zonas em que os impactes das cheias em usos agrícolas ou florestais possuam pouca valoração (grande maioria dos territórios rurais), a delimitação das zonas inundáveis pode resultar apenas da representação da cota da maior cheia conhecida, determinada a partir de marcas de cheia, registos vários e dados cartográficos disponíveis, e da aplicação de critérios geomorfológicos, pedológicos e topográficos apropriados." (sublinhado nosso)
Os procedimentos metodológicos, atrás mencionados, para a delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias constam do n.º 3 da secção IV - Procedimentos metodológicos para a delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias e referem, nomeadamente, "O estudo hidráulico permite a determinação de uma cartografia específica sobre zonas ameaçadas pelas cheias. Na sua elaboração utiliza-se informação topográfica atual e validada, disponibilizada pelos serviços competentes. Caso esta informação não forneça elementos suficientes para caracterizar a situação, deve recolher-se localmente informação topobatimétrica a uma escala apropriada."

Em conclusão, o parecer da APA não é contraditório nem discricionário em relação às OENR, verificando-se que decorre dos critérios e procedimentos metodológicos previstos nas OENR, conforme acima evidenciado.

2. *A posição da APA/ARH manifesta no seu parecer é contraditória e também controversa em relação ao alcance do RJREN, na medida em que o faz prevalecer sobre diplomas específicos, designadamente relacionados com a gestão do risco de cheias e inundações. Emerge, com efeito, do parecer, a intenção de se pretender gerir as áreas de risco através da REN, ultrapassando o âmbito e alcance do RJREN nesta matéria específica.*
- 2.1. *Para que dúvidas não haja em relação ao alcance da REN, consagra o n.º 7 da secção II das OEREN, que "em áreas urbanas consolidadas, a ponderação de áreas a excluir da REN, prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto, deve considerar a afetação da área REN a outros regimes ou planos em vigor, vocacionados para a gestão de risco, como sejam os planos de gestão de riscos de inundações, bem como a respetiva regulamentação adotada em sede de PMOT ou PEOT". O RJREN clarifica, assim, nesta matéria específica o que é da competência e alcance da REN e o que é de outros planos, como sejam os planos setoriais da gestão dos riscos de inundações. Não deverá assim haver a tentativa de fazer da REN um "2 em 1".*

- 2.2. *Aliás, mais adiante, no n.º 14 da mesma secção das OEREN, isso é claro e é reforçado, ao definir que a "a delimitação das tipologias da REN articula-se com a Lei da Água e diplomas complementares, com o Decreto-Lei n.º 115/2010, de 22 de outubro (sobre a avaliação e gestão dos riscos de inundações, com o objetivo de reduzir as consequências prejudiciais), e com os instrumentos de gestão territorial de natureza especial, nomeadamente da orla costeira, de albufeiras de águas públicas e de estuários, quando se trate de áreas com objetivos de proteção equivalentes".*
- 2.3. *Não poderia ser mais claro, porquanto a consagração explícita de que a REN se articula com o quadro de avaliação de gestão de riscos de inundações, depreendendo-se por claro, que não o substitui. Aliás, é nesse sentido que se dirigem os artigos 5.º e 6.º do DL n.º 115/2010, de 22 de outubro, estabelecendo como e a quem cabe a responsabilidade de elaborar estes planos e avaliar corretamente as áreas de riscos. Isso não invalida que a REN deverá, dentro do seu âmbito e limitações, identificar as áreas de conflito da melhor forma possível, tal como referido no número 7. Em resumo, o facto de se referir que a REN se articula com este regime jurídico, significa que deve fazê-lo quando coexistem estes estudos e não que os deve elaborar em sua substituição – são âmbitos distintos e a sua articulação está clara no seu artigo 12.º do DL n.º 115/2010.*

Resposta da APA: Recorda-se do regime jurídico da REN (RJREN) o artigo 2º
"1 — A REN é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que pela sensibilidade, função e valor ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial.

2 — A REN é uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas.

3 — A REN visa contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território e tem por objetivos:

a) *Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das atividades humanas;*

b) *Prevenir e reduzir os efeitos da degradação das áreas estratégicas de infiltração e de recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens;* (sublinhado nosso).

Recorda-se também o constante no preâmbulo das OENR, "O exercício de elaboração das delimitações aprovadas e em curso veio evidenciar que os objetivos das OENR se mantêm válidos e que a objetivação de métodos e critérios é um fator essencial para a boa compreensão desta restrição de utilidade pública, para a boa salvaguarda das áreas e processos que a REN visa proteger, bem como para a sua adequada articulação com outros regimes de proteção de recursos e valores naturais e de prevenção de riscos." (sublinhado nosso).

O parecer da APA em nada contraria o disposto nas OENR e demais legislação em vigor, nem poderia. Das citações apresentadas não se pode concluir que

as mesmas “desvinculam” a REN do risco, ainda reforçam a preocupação de que, também numa fase subsequente à delimitação da REN bruta, aquando da ponderação de exclusões, outros regimes legais devem novamente ser atendidos de modo a salvaguardar que a exclusão não reduz o nível de proteção de pessoas e bens. Recorda-se, novamente, que as OENR estabelecem procedimentos metodológicos distintos, com maior exigência em “zonas em que as cheias possam provocar impactos negativos importantes (consequências prejudiciais significativas) sobre elementos expostos”, ou seja, em função do risco.

Acresce referir, que o facto da REN, no caso em particular de Zonas Ameaçadas por Cheias/Zonas Inundáveis (ZAC/ZI), se articular, e dever articular, com os restantes regimes de proteção e salvaguarda dos valores e dos riscos em presença, não substitui, nem pode ser confundido, com as Áreas Críticas identificadas nos PGRI, no âmbito da Diretiva Inundações e DL 115/2010, de 22 de outubro, considerando que estas são, como o nome indica, as áreas de inundação mais críticas, ou seja constituem uma parte das ZAC/ZI. Neste sentido, importa recordar que a delimitação das ZAC, no âmbito da REN, deve considerar as áreas identificadas como críticas nos PGRI, assim como as Zonas classificadas como Adjacentes, mas não poderá reduzir-se a estas áreas.

O entendimento da CMCB não encontra fundamento no quadro legal em vigor. A metodologia a aplicar na delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias é a definida nas OENR e não outra.

Neste âmbito, dispõe ainda o DL 364/98, de 21 de novembro, artigo 1.º:

“Os municípios com aglomerados urbanos atingidos por cheias num período de tempo que, pelo menos, inclua o ano de 1967 e que ainda não se encontrem abrangidos por zonas adjacentes classificadas nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 468/71, de 5 de Novembro, na redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 89/87, de 26 de Fevereiro, devem elaborar uma carta de zonas inundáveis, que demarque, no interior dos perímetros urbanos, as áreas atingidas pela maior cheia conhecida.”

Dispõe ainda no seu artigo 2.º:

“Quando a escala da planta de síntese não permita a delimitação com o pormenor necessário para atingir os fins do presente diploma, deve ser complementada com cartas a uma escala não inferior a 1:5000.”

3. *As OEREN clarificam ainda, para que não restem dúvidas, de que a REN é entendida como uma restrição de utilidade pública dinâmica – no tempo e função da disponibilidade de informação ou conhecimento. É nesse sentido que decorre o n.º 10 da secção enunciada ao sustentar que “a delimitação da REN deve evoluir em paralelo com a disponibilidade de informação que permita delimitações mais rigorosas (e. g. conhecimento mais rigoroso acerca da recarga e descarga de aquíferos resultante de modelos numéricos de escoamento subterrâneo e da delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias) ou maiores certezas sobre certos fenómenos (e. g. efeitos das alterações climáticas e respetivos cenários), privilegiando-se para o efeito os mecanismos de dinâmica dos instrumentos de gestão territorial.*
- 3.1. *O número 10 da secção II das OEREN, refere-se assim à necessidade de utilizar a melhor informação disponível para a elaboração da REN, e não produzir informação propositadamente para o efeito. É uma opção que está fora do quadro legal que dá como boa a informação de base que o PDM de*

Castelo Branco está a utilizar, e que em última análise determinaria homologar nova informação cartográfica (como fonte "oficial"), e está também fora do plano de trabalhos e do orçamento, sendo que ambos são efetuados com pressupostos que não podem, nem devem, ser alterados por livre espontaneidade.

Resposta da APA: Não se compreende a fundamentação da CMCB, o parecer da APA não contraria o referido. A modelação hidrológica e hidráulica apresentada pela CMCB assenta, à escala do concelho, na cartografia de base homologada à escala 1:25000. O que está em causa não é essa cartografia mas sim, a não aplicação da metodologia prevista nas OENR que determina, como já referido, que "O estudo hidráulico permite a determinação de uma cartografia específica sobre zonas ameaçadas pelas cheias. Na sua elaboração utiliza-se informação topográfica atual e validada, disponibilizada pelos serviços competentes. Caso esta informação não forneça elementos suficientes para caracterizar a situação, deve recolher-se localmente informação topobatimétrica a uma escala apropriada." A aplicação da metodologia não implica, nem poderia, a homologação de qualquer outra cartografia. Estranha-se a posição da CMCB ao afirmar que a informação de detalhe a utilizar em estudo/modelação hidráulica, em zonas bem definidas e localizadas do território alvo do estudo/modelação hidráulica pudesse requerer homologação.

4. *Em reforço da posição que sustentamos no ponto anterior, o n.º 11 da secção II das OEREN afirma que "as entidades responsáveis pela delimitação e aprovação da REN devem promover a atempada produção e atualização de informação técnica, adequada, que permita melhorar as delimitações da REN". Ou seja, se dúvidas subsistissem quanto à necessidade ou obrigatoriedade de recorrer e produzir informação de base topográfica para fins de delimitação da REN, o n.º 11 é claro quanto à necessidade de promover atempadamente a sua produção e/ou atualização. Contudo, assim não sucedeu, nem podia, cfr. se constata pelo que foi referido anteriormente. Fica, assim, sem sentido a posição da APA/ARH cujo parecer remete para a produção de cartografia de grande escala (de maior rigor gráfico) – que é inexistente e, em rigor, de compatibilização forçada com a escala (pequena) da Cartografia Militar que serve de base à revisão do PDM. Deste modo, além de não prevista na Lei, esta observação da APA/ARH é extemporânea.*

Resposta da APA: Reitera-se que o que está em causa não é a necessidade de produção de cartografia de grande escala, mas sim a necessidade de introduzir na modelação, já efetuada, informação complementar, entenda-se, referente a perfis transversais aos cursos de água em secções escolhidas criteriosamente. Tal é evidenciado no parecer da APA "O EHH deve considerar as secções dos cursos de água em áreas com risco significativo para pessoas e bens (aglomerados urbanos, secções de estrangulamento em infraestruturas viárias, designadamente, passagens hidráulicas, pontes, viadutos, pontos e troços singulares do concelho que mereçam interesse, pelo impacte que possam ter sobre os elementos expostos). Em geral, não foram consideradas secções nestas condições, exemplificando-se nas Figuras 15, como exemplo, algumas das localidades atravessadas ou confinantes com cursos de água que merecem ser estudadas (são indicadas a título de exemplo, devendo a verificação/avaliação ser efetuada para todo o território do concelho).

5. *As OEREN deixam ainda claro de um trabalho de parceria que deve revestir a elaboração da REN, cfr. o n.º 12 da secção II. Neste quadro sustenta que "nas delimitações da REN a nível municipal, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., através das Administrações de Região Hidrográfica, tendo em conta os conhecimentos técnicos, a experiência adquirida, bem como as suas atribuições e competências, prestam a colaboração necessária aos municípios, nomeadamente através da disponibilização de informação existente ou que venha a ser produzida no âmbito das suas competências". O n.º 12 propõe, desta feita, uma colaboração institucional para fins de delimitação da REN aos [e não dos] municípios, disponibilizando informação existente ou que venha a ser produzida no âmbito das suas competências [das instituições evocadas neste número: CCDR e APA].*

Resposta da APA: Não se compreende o comentário da CMCB, a APA mantém uma atitude colaborativa com as entidades envolvidas na delimitação da REN.

A CMCB refere ainda, em conclusão:

1. a opção por utilização da cartografia de pequena escala (1: 25 000) na elaboração dos PDM e em tudo ao que aos mesmos respeita, nomeadamente a elaboração da REN, está protegida pela Lei;

Resposta da APA: A opção por utilização de pequena escala na elaboração dos PDM não desvincula a CMCB do cumprimento dos regimes legais em presença, nomeadamente o RJREN.

2. a CCDR, na sequência da deliberação da Câmara de início do processo de revisão, conhece as opções da CM do ponto de vista da cartografia;

Resposta da APA: Nada a comentar.

3. a REN tem um âmbito e objetivos, definidos nos termos do regime jurídico da REN, não se confundindo com gestão dos riscos, designadamente, riscos de inundação;

4. o risco de inundação tem outra sede e âmbito, nos termos de legislação própria, que com oportunidade clarifica a articulação entre estes instrumentos;

Resposta da APA: Estranha-se o entendimento da CMCB ao referir o RJREN, do qual se cita, novamente, o artigo 2º "A REN é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que pela sensibilidade, função e valor ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de proteção especial."

5. que é extemporâneo e desenquadrado da lei o parecer da APA/ARH no que se refere às cheias e inundações, reclamando de mais pormenor (só possível com outra base cartográfica);

Resposta da APA: Conforme já explicado, o parecer da APA foi emitido em resultado dos resultados da modelação hidráulica apresentados pela CMCB e o pormenor exigido incide no conhecimento de perfis transversais a cursos de águas em determinadas secções, devendo ser seleccionados criteriosamente quer os cursos de água quer as secções a pormenorizar, de forma a possibilitar, de forma expedita, a delimitação das zonas ameaçadas pelas cheias em respeito pelas disposições das OENR. Não está em causa a utilização da cartografia de base utilizada na modelação efetuada à escala do concelho mas sim, a necessidade de pormenorização conforme já explicado à CMCB, e em cumprimento das OENR.

6. que a solicitação da APA/ARH introduz distorção nos pressupostos de base com que o PDM está a ser elaborado (em termos de cartografia) e, por conseguinte, no esforço e recursos (tempo e financeiros) aplicados na sua elaboração, e não previstos,

Resposta da APA: Reitera-se que não se pretende a alteração da cartografia de base, conforme acima explicado. No que respeita a questões contratuais não cabe à APA emitir pronúncia.

consideramos que não nos é possível acompanhar o parecer da APA/ARH, remetendo-se a abordagem aí preconizada para sede própria que não a revisão do PDM.

Resposta da APA: A APA emitiu o parecer sobre a delimitação da REN, a qual se encontra a decorrer em sede de revisão do PDM.