



REGIÃO
AUTÓNOMA
DOS AÇORES

PRESIDÊNCIA DO GOVERNO
*Gabinete do Secretário Regional
da Presidência*
Palácio da Conceição
9504-509 PONTA DELGADA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
À SESSÃO
REMETA-SE AOS SRS. DEPUTADOS

O Presidente,

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Presidente da Assembleia Legislativa da
Região Autónoma dos Açores
Rua Marcelino Lima
9901-858 HORTA

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

Data

SAI/GRSP/2005/ 713
Proc. 1.3
ENT-GSRP-2005-1026

2005.06.21

ASSUNTO: REQUERIMENTO Nº 49/VIII – Construção de Cais Acostável no Ilhéu de Vila Franca do Campo

Encarrega-me S.Exa. o Secretário Regional da Presidência de enviar a resposta ao requerimento nº 49VIII, subscrito pelo Senhor Deputado Pedro Gomes (PSD).

O Governo Regional, sem prescindir quanto ao teor dos considerandos, informa o seguinte:

- a) Projecto do posto de acostagem a construir no Ilhéu de Vila Franca do Campo – Doc.1;
- b) Cópia do anúncio de abertura do concurso - Doc.2 (Aviso 383/2004, publicado no Jornal Oficial, II Série, n.º 15, de 13-04-2004), igualmente publicado no Diário da República, III Série, n.º 89, de 15-04-2004;
- c) Os estudos referidos pela imprensa regional como pertencentes à Universidade Nova de Lisboa foram, na verdade, elaborados pelo Instituto Superior de Agronomia. Estes estudos são enviados como Doc.3 e constituem o denominado "Plano de Ordenamento e Gestão do Ilhéu de Vila Franca do Campo", cujas componentes pretendem:

"apojar e promover um ordenamento e gestão do ilhéu que tenha por objectivo a salvaguarda dos recursos naturais, a conservação da qualidade paisagística, a



*existência de actividades de recreio e educação e, **minimização de impactes negativos originados pela sua utilização.***

Relativamente às informações requeridas, expomos o seguinte:

1. Não foi realizado Estudo de Impacte Ambiental previamente à adjudicação da empreitada de construção do posto de acostagem do Ilhéu de Vila Franca do Campo.

2. A obra realizar não constitui uma estrutura de apoio à navegação, mas sim um posto de acostagem, não se integrando enquanto tal, no conceito de porto, para efeitos do Anexo II, Capítulo 12, alínea b), do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio.

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, estão sujeitos a avaliação do impacte ambiental os projectos incluídos nos respectivos Anexos I e II.

A subsunção do projecto nas exactas categorias de projectos referenciados nos Anexos I e II determinará, ou não, a aplicação do diploma e a intervenção da Direcção Regional do Ambiente na qualidade de Autoridade de A.I.A.

Não obstante, mesmo nos projectos sujeitos a avaliação do impacte ambiental, admite-se a dispensa total ou parcial do procedimento do AIA, nos termos do artigo 3.º do citado Decreto-Lei.

Analisado o projecto da obra e de acordo com os anexos referenciados no citado diploma, designadamente no Anexo II, Capítulo 12, alínea b), constata-se que o projecto denominado "**Posto de Acostagem**" não se encontra neles referenciado, nem se afigura susceptível de o ser por via de uma interpretação extensiva, o que impede a sua aplicação.

Com efeito, a designação em causa **não pode deixar de encontrar correspondência com a letra da lei**, sob pena de a autoridade administrativa resvalar para critérios puramente subjectivos, o que o legislador não consente.

É que não se descortina que a vontade real do legislador pretendia alargar o conceito de "porto" a "meros" postos de acostagem, nem tal parece resultar clara e inequivocamente demonstrado do texto legislativo. (cf. artigo 9.º do Código Civil)



Este entendimento cruza-se, inevitavelmente, com o princípio da legalidade que se impõe perante a Administração tal como, expressamente, resulta do artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo.

Neste campo da decisão administrativa (da estrita legalidade) há lugar apenas a juízo de conformidade com o "bloco legal" e não a juízos de oportunidade ou conveniência.

Não obstante, como elemento adicional considera-se transversal ao conceito de "porto" o tratar-se de uma infra-estrutura predominantemente destinada a apoiar a navegação.

Ora, o projecto em causa, ao invés, visa limitar a entrada de embarcações na Caldeira do Ilhéu, como resulta de forma inequívoca do documento denominado de "Plano de Ordenamento e Gestão do Ilhéu de Vila Franca do Campo" e dos pareceres citados no presente ofício, pelo que a estrutura e dimensão é própria de um pequeno posto de acostagem.

Por outro lado, nem se pode afirmar que essa interpretação em relação a este concreto projecto o despojou de uma avaliação dos impactos ambientais eventualmente dele decorrentes, já que esses já se encontram diagnosticados, nos pareceres prévios ao projecto. Ora, seguindo o enquadramento acima exposto parece-nos que outro entendimento, para além de não colher cobertura legal, não optimizaria o princípio da celeridade, economia e eficiência consagrado no art. 10.º do C.P.A.

Note-se ainda que esta avaliação decorreu em sede de "ordenamento do território", a dimensão da tutela revela-se, pois, máxima, contrariamente à avaliação dos impactos quando analisada numa fase sucessiva à das grandes opções urbanísticas e económicas, portanto, apenas ao nível dos projectos individuais (como acontece entre nós). Nessa fase subsequente é muito provável que apenas se lograsse minimizar o dano ambiental, propondo-se algumas correcções de modo a tornar menos traumático o impacto ambiental, nada mais.

3. Os pontos 3. e 4. estão, naturalmente, respondidos.
5. Não estando a construção do posto de acostagem do Ilhéu de Vila Franca do Campo sujeita ao procedimento de avaliação de impacte ambiental (AIA), não faria sentido reconhecer a existência de circunstâncias excepcionais para efeitos de



dispensa de procedimento de AIA, nos termos do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio.

6. Logo, não existiu qualquer despacho publicado na II Série do Jornal Oficial.
7. Tendo a resposta ao número anterior sido negativa, não poderá ser concedida cópia de qualquer despacho a reconhecer a existência de circunstâncias excepcionais para efeitos de dispensa de procedimento de AIA.
8. Dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 555/99 que estão isentas de licença ou autorização camarária:

“As operações urbanísticas promovidas pelo Estado relativas a equipamentos ou infra-estruturas destinadas à instalação de serviços públicos ou afectos ao uso directo e imediato do público.”

E o n.º 2 da mesma norma dispõe que:

“A execução das operações urbanísticas previstas no número anterior, com excepção das promovidas pelos municípios, fica sujeita a parecer prévio não vinculativo da câmara municipal, que deve ser emitido no prazo de 20 dias a contar da data da recepção do respectivo pedido.”

Não suscitam dúvidas a aplicação deste normativo ao projecto em causa, pelo que, dando cumprimento ao disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, a então Secretaria Regional do Ambiente, enviou, através do ofício 3736, de 28-05-04, da Direcção Regional do Ambiente, o projecto de construção do posto de acostagem do Ilhéu de Vila Franca do Campo, à Câmara Municipal de Vila Franca do Campo, para emissão do competente parecer, tendo, na sequência de tal ofício, sido trocada diversa correspondência entre esta Secretaria Regional e a Autarquia – cf. Doc. 4.

É certo que a resposta da câmara não se veio a traduzir na emissão do parecer (obrigatório), embora não vinculativo. Como interpretar este silêncio?

O silêncio da Administração (leia-se câmara) tem, no procedimento urbanístico, repercussões particulares no procedimento administrativo, designadamente, a ausência, no prazo legal, de parecer obrigatório deve ser entendido como parecer favorável para efeitos de continuação do procedimento nas situações previstas no artigo 19.º n.º 9 do Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de Dezembro e prevê ainda que os particulares possam de imediato solicitar aos tribunais a prática do acto devido.



Ora, aqui trata-se de um parecer não vinculativo, meramente opinativo, num projecto "promovido pelo Estado" isento de licença ou autorização.

Sobre os actos opinativos (e sua relevância no procedimento) tem decidido o Supremo Tribunal Administrativo:

"IV – São actos opinativos aqueles através dos quais a Administração declara ou expõe o seu entendimento acerca de determinada questão de facto ou de direito, ou manifesta o seu pensar em relação a uma pretensão que um particular, eventualmente, se propõe apresentar-lhe.

V. – Aos actos opinativos falta-lhes o elemento decisão, pelo que não são actos administrativos stricto sensu.

VI. – É de rejeitar o recurso contencioso interposto de acto opinativo." – Acórdão do STA, 1.ª Secção, 2.ª Subsecção, de 02-11-1999, p. 40521, ficha n.º 1055/99.

Sobre a omissão de um parecer obrigatório e não vinculativo, tem decidido o Tribunal Central Administrativo:

"1 – A falta de emissão de um parecer obrigatório e não vinculativo no prazo de 30 dias, não impede a prossecução do procedimento e a prolação da decisão final.

2 – Todavia, isto não significa que tal parecer se degrade em formalidade não essencial do procedimento.

3 – Na verdade, a razão de ser da dispensabilidade dos pareceres obrigatórios que não se mostrem emitidos naquele prazo, radica apenas na necessidade de protecção dos administrados e da prossecução do interesse público sem delongas, e nunca na substituição da valia intrínseca de tais pareceres." – Acórdão do T.C.A. de 7-11-2001 – Processo n.º 2103/99).

Em conclusão, o parecer da Câmara Municipal de Vila Franca do Campo é obrigatório não vinculativo, a sua não emissão no prazo estabelecido não importou a suspensão do procedimento. Este deve prosseguir para ser decidido sem o parecer, que assim perde o carácter de formalidade essencial. O acto final produzido não ficou enfermeado de vício de forma, cf. expressamente determina o disposto no art. 99 n.º 3 do CPA.



9. Tendo em conta o descrito no ponto anterior, não há naturalmente lugar a resposta aos pontos 9., 10. e 11. do requerimento subscrito pelo Senhor Deputado Pedro Gomes, do Partido Social Democrata.

Como complemento da resposta às questões colocadas pelo Senhor Deputado Pedro Gomes, do Partido Social Democrata, resta-nos acrescentar que as intervenções realizadas no Ilhéu de Vila Franca do Campo resultam dos estudos desenvolvidos e da avaliação dos recursos presentes, nomeadamente sensibilidade paisagística e aptidão para o recreio. Estes espaços são constituídos pelas áreas que apresentam simultaneamente maior atracção e aptidão para o recreio, assim como maior capacidade de carga relativamente ao uso humano.

Na verdade, as características naturais, paisagísticas e culturais da área, o fácil acesso e a proximidade a Vila Franca do Campo determinaram a utilização tradicional do Ilhéu como área de recreio e turismo. Todavia, a conseqüente pressão humana sobre a elevada sensibilidade ecológica da área justifica a adopção de medidas de protecção e salvaguarda dos seus valores naturais e paisagísticos.

Pretende-se, assim, contribuir para a valorização paisagística do Ilhéu de Vila Franca do Campo e criar condições que garantam a qualidade de oferta para actividades de recreio. A melhoria das condições nas áreas de uso público implica uma diminuição da pressão humana sobre as áreas mais sensíveis sob o ponto de vista ambiental e paisagístico do Ilhéu, contribuindo para uma gestão cujos objectivos são a conservação do Ilhéu como valor patrimonial e a criação de oportunidades para recreio com qualidade.

Sob o ponto de vista natural consideram-se as características litológicas e geológicas como determinantes no carácter da paisagem deste local, assim como das aptidões e condicionalismos relativamente a actividades humanas.

Relativamente à vegetação, é de assinalar a presença no Ilhéu de cinco endemismos dos Açores e de duas espécies protegidas pela Convenção de Berna e/ou pela Directiva Habitats, o que implica a adopção de medidas de salvaguarda dos recursos naturais e da conservação da natureza.



Neste contexto, tem procurado ordenar-se as actividades humanas no Ilhéu de Vila Franca do Campo, no sentido de tornar compatível o recreio e a conservação da natureza e qualidade paisagística, com base nos seguintes princípios e objectivos: Salvaguarda dos recursos naturais (solo, água, flora e fauna) inerentes à definição de reserva natural; Respeito pela sensibilidade paisagística do Ilhéu e respectiva capacidade de carga relativamente a actividades de recreio; Aptidão para recreio e potencial interpretativo; Procura para recreio e melhoria das condições de oferta das actividades de recreio.

Assim, tendo em conta o acima exposto, nomeadamente a necessidade de compatibilizar o recreio e a conservação da natureza e qualidade paisagística, e a proibição de navegação com embarcações motorizadas, no interior da caldeira, prevista no artigo 10º do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2004/A, de 3 de Junho, que reclassificou a Reserva Natural Regional do Ilhéu de Vila Franca do Campo, impunha-se retirar o cais do interior do Ilhéu.

O projecto de construção do Posto de Acostagem do Ilhéu de Vila Franca do Campo, pelas suas dimensões, tipologia e localização não estava sujeito a um procedimento de avaliação de impacte ambiental, na medida em que este projecto não consta dos anexos I e II do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio que transpõe para o direito português a Directiva 97/11/CE de 3 de Março, não consubstanciando um projecto de porto, doca ou marina.

Tendo em vista a protecção e salvaguarda de valores naturais e paisagísticos, a Secretaria Regional do Ambiente e do Mar, com a implementação do projecto em apreço, pretende impedir a entrada de embarcações no interior da caldeira da Reserva Natural Regional do Ilhéu de Vila Franca do Campo, diminuindo os impactes ambientais por estas produzidos numa área de elevada sensibilidade ecológica.

A este respeito vejam-se ainda os pareceres subscritos pelo:

a) Senhor Prof. António M. de Freitas Martins, Representante da Universidade dos Açores para a Reserva Natural do Ilhéu de Vila Franca – Doc. 5, destacando-se as seguintes referências:

“Estudos apropriados apontaram concordantemente para a necessidade imperiosa de controlar o fluxo populacional ao Ilhéu a fim de garantir não apenas a sua preservação mas também proporcionar a sua disponibilidade de modo sustentável. Ainda, atendendo a que um dos principais indicadores da riqueza biológica do Ilhéu reside na sua característica bacia, importaria assegurar que a perturbação de tal recurso,



nomeadamente mediante a interdição absoluta de embarcações a motor, fosse mantida ao mínimo possível.

Assim, pelas razões gerais acima expostas, foi entendido fazer-se um posto de acostagem localizado no exterior da bacia, nomeadamente na vertente Norte do Ilhéu Pequenino, a Leste do boquete. (...)"

b) Senhor Prof. Auxiliar Luís Paulo Faria Ribeiro, do Instituto Superior de Agronomia – Doc. 6, destacando-se o seguinte:

"...É no âmbito desta classe de zonamento de recreio com estratégias de valorização que se propõe a construção de um pequeno cais de acostagem para pequenas embarcações que garanta o acesso a visitantes. Os critérios que conduziram à proposta de localização de um cais fixo no exterior da baía do ilhéu, a nordeste do canal existente de comunicação com o mar, foram as seguintes:

- 1. Necessidade de garantir o acesso ao ilhéu nas diferentes situações de maré. A reduzida profundidade existente quer na baía quer no canal de ligação ao mar não permite a circulação e/ou acostagem de pequenas embarcações em condições de segurança.*
- 2. O acesso ao ilhéu foi considerado necessário devido à sua procura para recreio, permitindo um acesso seguro que possibilite a regularidade de acções de gestão nomeadamente de limpeza, recuperação da vegetação, vigilância, entre outras, essenciais para a manutenção e valorização da qualidade paisagística e ambiental do ilhéu. A inexistência destas actividades de manutenção e gestão de uma forma regular não permitem garantir a minimização dos impactes negativos decorrentes da utilização do ilhéu para recreio e lazer.*
- 3. Experiências anteriores com estruturas de cais móveis e flutuantes revelaram-se inadequadas uma vez que foram destruídas pela acção do mar, levando a optar pela construção de uma estrutura fixa.*
- 4. Minimização do impacte visual uma vez que esta área apresenta uma capacidade de absorção visual relativamente a observadores situados nas zonas de circulação pedonal e de recreio do ilhéu, e devido à existência de uma plataforma natural evitando a alteração da topografia existente.*



5. *Minimização do impacte sobre os ecossistemas marinhos, uma vez que estudos de investigação já publicados revelam que as principais comunidades se localizam junto às golas e nos sedimentos da baía interior.*
6. *Minimização do impacte negativo resultante da circulação de embarcações na baía sobre as actividades de recreio associadas à baía."*

Com os melhores cumprimentos, *e com elevada fé*

O Chefe do Gabinete

Hermenegildo Galante

